UNIVERSITÉ DE POITIERS — FACULTÉ DE DROIT

DES CONDITIONS DU TRAVAIL IMPOSÉES AUX ENTREPRENEURS DANS LES ADJUDICATIONS DE TRAVAUX PUBLICS

THÈSE DE DOCTORAT

PAR

H. BAZIRE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT (1893, 1894)

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1898

THÈSE

DE

DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE POITIERS

FACULTÉ DE DROIT

MM. LE COURTOIS (✻, I ❦), Doyen, Professeur de Droit civil.

DUCROCQ (O ✻, I ❦), Doyen honoraire, Professeur honoraire, Professeur à la Faculté de Droit de Paris, Correspondant de l'Institut.

THÉZARD (I ❦), Doyen honoraire, Professeur de Droit civil Sénateur.

ARNAULT DE LA MÉNARDIÈRE (I ❦), Professeur de Droit civil.

NORMAND (I ❦), Professeur de Droit criminel, assesseur du Doyen.

PARENTEAU-DUBEUGNON (I ❦), Professeur de Procédure civile.

ARTHUYS (I ❦), Professeur de Droit commercial et chargé du Cours de Droit maritime.

BONNET (I ❦), Professeur de Droit romain, chargé du Cours de Pandectes (Doctorat).

PETIT (I ❦), Professeur de Droit romain, chargé du Cours de Science et Législation financières.

BARRILLEAU (I ❦), Professeur de Droit administratif et chargé d'un Cours de Droit administratif pour le Doctorat.

N... Professeur d'Économie politique.

SURVILLE (I ❦), Professeur de Droit international public et privé, et chargé d'un Cours de Droit civil.

PRÉVOT-LEYGONIE (A ❦), Professeur d'Histoire du Droit public (Doctorat), de Principes du Droit public et Droit constitutionnel comparé (Doctorat), chargé du Cours de Droit international public (2e année).

MICHON, Professeur adjoint, chargé du Cours d'Histoire générale du Droit français et Eléments du Droit constitutionnel (1re année), et du Cours d'Histoire du Droit (Doctorat).

CHÉNEAUX, Agrégé, chargé des Cours d'Economie politique (Doctorat), d'Histoire des Doctrines économiques et de Législation et Economie rurales.

GIRAULT (A ❦), Agrégé, chargé du Cours d'Economie politique et du Cours de Législation et Economie coloniales.

ROCHE (I ❦), Secrétaire.

COULON (I ❦), Secrétaire honoraire.

COMMISSION

Président : M. BARRILLEAU, *professeur.*

Suffragants { MM. ARTHUYS, *professeur.*
GIRAULT, *agrégé.*

5118

UNIVERSITÉ DE POITIERS — FACULTÉ DE DROIT

DES

CONDITIONS DU TRAVAIL

IMPOSÉES AUX ENTREPRENEURS

DANS LES ADJUDICATIONS DE TRAVAUX PUBLICS

THÈSE DE DOCTORAT

Soutenue le 7 Mai 1898, à 3 heures, dans la salle des actes publics de la Faculté

PAR

H. BAZIRE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT (1893, 1894)

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1898

DES

CONDITIONS DU TRAVAIL

IMPOSÉES AUX ENTREPRENEURS

DANS LES ADJUDICATIONS DE TRAVAUX PUBLICS

INTRODUCTION

—

Le titre même de ce travail en définit le sujet et le limite de façon précise. Les mots « conditions du travail » sont employés de plus en plus, dans le langage économique et administratif, pour désigner les clauses insérées, en faveur des ouvriers, dans les cahiers des charges des adjudications de travaux publics. Ces conditions sont nombreuses, variées, et on peut en étendre indéfiniment le détail : minimum de salaire, maximum de la journée de travail, exclusion des ouvriers étrangers, obligation d'un jour de repos par semaine, interdiction du marchandage, mise à la charge du patron de l'assurance contre les accidents, etc. Notre but n'est pas de les examiner l'une après l'autre, mais d'étudier la légitimité et la légalité, la possibilité et l'utilité, au point de vue économique, de l'introduction dans les cahiers des

charges du principe de la protection de la main-d'œuvre. L'expérience prouve d'ailleurs, et il est aisé à priori de voir que ces multiples conditions se résument en deux principales dont les autres ne sont que des modes ou des succédanés : le minimum de salaire et le maximum d'heures de travail. C'est surtout autour du minimum de salaire que se concentre la discussion, et sans négliger de signaler les arguments qui s'élèvent pour ou contre telle clause spécialement envisagée, le plus souvent, dans un but d'abréviation et de clarté, nous ne parlerons que de cette condition essentielle du salaire minimum qui est le cœur même du sujet.

Nous ne nous dissimulons pas que cette question est d'autant plus délicate à traiter qu'elle est l'objet actuel de controverses très vives, tant au point de vue économique qu'au point de vue juridique — en France du moins, — et que ces controverse sont fréquemment dégénéré en polémiques brûlantes (1).

Aussi, nous ne voudrions apporter ici que des

---

(1) Pour en donner un exemple, il suffira de citer quelques lignes d'une publication plutôt doctrinale, l'*Économiste français* : « On sait, lisons-nous dans le numéro du 20 avril 1896, combien souvent les fameuses *conditions du travail* ont été mises sur le tapis par des conseillers d'une ignorance économique volontaire et d'ailleurs à peu près absolue ; elles viennent de réapparaître à l'ordre du jour du Conseil municipal... Nous croirions faire injure à nos lecteurs etc... »

considérations scientifiques tirées des principes et des faits, et précisément parce que l'ardeur de la lutte n'a pas peu contribué à obscurcir la question, qu'elle a provoqué des confusions regrettables, notre premier soin et notre constant souci doivent être de classer les arguments, de les faire se rencontrer, et surtout de bien préciser le terrain du débat.

On a presque toujours, dans la discussion, confondu deux choses essentiellement disctinctes : les conditions du travail légales, par exemple le minimum de salaire ordonné par la loi dans toutes les relations privées entre patrons et ouvriers, et les conditions imposées par l'État, la commune ou le département, personnes morales, dans les travaux éxécutés pour leur compte, et destinées à empêcher que le rabais auquel sont provoqués les entrepreneurs par le système de l'adjudication ne rende pire la situation des travailleurs.

Il y a là, quoi qu'on puisse prétendre, deux mesures absolument différentes, tant dans leur esprit que dans leurs conséquences.

La première est, dit-on, collectiviste. Nous croyons l'impression impropre, à moins que l'on ne qualifie à priori de collectiviste toute tentative de règlementation de travail (1) : car, comme le font eux-

(1) Les États de l'Amérique du Nord, la Suisse, l'Autriche, la

mêmes observer les théoriciens collectivistes, « l'argument le plus puissant contre le minimum légal est qu'il tendrait à cristalliser, à éterniser le régime du salariat. » Il est certain, néammoins, que les partisans de cette réforme en France y voient un acheminement vers l'accaparement, par l'État, du travail national ; et tel serait en effet le résultat du salaire minimum légal, s'il était fixé par l'État omnipotent et centralisateur, n'admettant entre lui et l'individu aucune organisation professionnelle. Une proposition a été déposée en ce sens à la Chambre des députés, par M. Pierre Richard (1).

Tout autre est le système qui, sans aucun recours à la législation, se base sur le devoir qu'ont l'État et la commune, considérés comme patrons, agissant comme particuliers, de veiller à ce que les ouvriers employés dans leurs chantiers travaillent dans des conditions normales de moralité et d'hygiène. Admettons qu'ils stipulent des clauses protectrices en faveur de leurs ouvriers, on peut leur contester ce droit, on peut en critiquer l'exercice à l'aide de considérations économiques, juridiques ou politiques, il n'en faut pas moins reconnaître que c'est là

France, par la loi du 9 septembre 1848, ont limité législativement la journée du travail pour les hommes : ce ne sont cependant pas là des sociétés collectivistes.

(1) *J. off.*, doc. parl., Chambre, session ord. de 1892, p. 562.

quelque chose d'absolument différent de la contrainte légale imposée à des citoyens dans leurs rapports privés.

En réalité il y a un abîme entre le minimum légal et le minimum volontairement accepté par un patron, chez lui, pour ses travaux, ce patron s'appelât-il l'État ou la commune. On a beaucoup critiqué cette assimilation de l'État et de la commune à de simples particuliers : c'est l'intérêt public qu'ils gèrent, objecte-t-on, et avec les fonds provenant de l'impôt. Nous examinerons plus loin si, à ce point de vue, des devoir spéciaux n'incombent pas aux mandataires chargés d'administrer la fortune publique, mais en ce moment nous constatons que l'État ou la commune, en tant que maîtres d'ouvrages, n'exercent aucun pouvoir législatif ou réglementaire, et que, dès lors, leurs actes n'ont ni le caractère impératif ni la portée générale contre laquelle on proteste.

Cependant on insiste. Peut-être en théorie cette distinction est-elle fondée, mais en pratique comment expliquer aux ouvriers pourquoi l'État fait une différence entre ceux qui travaillent pour lui et ceux qui travaillent pour les particuliers? Si le minimum de salaire est juste, il doit être appliqué partout.

Ce raisonnement prouve trop et pas assez. Pas assez car il n'est point confirmé par les faits, et il

est permis de penser au contraire que l'ouvrier d'un particulier, travaillant côte à côte avec l'ouvrier temporaire de l'État, comprendra très bien la différence de leur situation, et le devoir de sollicitude spéciale dont s'acquitte l'État vis-à-vis de son employé. Ce raisonnement, d'autre part, prouve trop, car il s'attaque, non pas au système tel qu'il est, mais à ce qu'il pourrait devenir. C'est un pur argument de tendance ; or, comme on l'a fait remarquer (1), si l'on usait — et on le peut toujours — d'un pareil argument, on ne ferait jamais rien, car toute chose mène à autre chose.

Donc, à notre avis, c'est une distinction non point subtile, mais réelle, mais profonde, qui sépare les deux systèmes.

A côté de cette distinction fondamentale peut-être convient-il d'en poser une autre pour mieux délimiter notre sujet. L'État, la commune, agissant chez eux et pour eux, peuvent faire du minimum de salaire et du maximum d'heures de travail une règle absolument générale s'appliquant à tous leurs ouvriers, même à ceux qui travaillent en régie et qu'ils rémunèrent directement (2). C'est ainsi qu'aux États-Unis

(1) M. Lucien Le Foyer : « *Le minimum de salaire en Belgique* », p. 77.

(2) La question ne semble pas se poser pour eux, et aucun abus grave n'a été signalé. D'ailleurs, il est bien évident que si l'État

une loi réglemente la durée du travail pour tous les employés fédéraux.

Nous nous proposons d'examiner uniquement les conditions du travail insérées par l'État ou la commune dans les cahiers des charges des adjudications, et voici brièvement formulée la théorie qui donne lieu à cette étude.

L'État et la commune possèdent un domaine privé : à ce point de vue ils sont bailleurs, locataires, patrons, comme de simples particuliers. Ils sont aussi — au sens à la fois très compréhensif et très strict du terme — propriétaires du domaine public (1). Toutes les fois qu'ils font exécuter des travaux sur

---

ou la commune stipulent de leurs adjudicataires un minimum de salaire et un maximum d'heures de travail, ils ne peuvent moins faire que les appliquer tout d'abord à leurs propres ouvriers, à ceux qu'ils emploient directement. Toute liberté est, dès maintenant, à cet égard, laissée aux communes. Plusieurs délibérations du Conseil municipal de Paris, approuvées par des arrêtés préfectoraux, établissent, pour les ouvriers employés directement par la ville, un maximum de dix heures par journée de travail, un minimum de salaire de 5 fr., basent le salaire mensuel sur vingt-six journées, plus deux journées de repos payées au prix de la journée normale, et déterminent le taux des heures supplémentaires.

(1) La définition des « travaux publics » en droit administratif est la suivante : travaux présentant un caractère d'utilité publique et exécutés pour le compte de l'État, des départements, des communes et des établissements publics — peu importe, d'ailleurs, que ce soit sur l'un ou l'autre domaine. — Mais il est des travaux entrepris par ces personnes morales, qui, manquant du caractère

l'un ou l'autre de ces domaines, ils sont réellement patrons et maîtres d'ouvrages ; dès lors, comme tout patron, ils ont le droit d'imposer telles conditions qu'il leur plaît aux exécuteurs de ces travaux, sans faire intervenir en rien la puissance publique. Mais l'État, la commune ne sont pas seulement des patrons ordinaires, tenus comme tous au respect des principes de justice et de moralité, ils personnifient en eux l'intérêt général — et jouissent même pour cette raison, dans l'exécution de leurs travaux, de privilèges exorbitants du droit commun ; — ils doivent donc dans leurs travaux se montrer *patrons modèles*, se préoccuper avant tout de l'intérêt public, c'est-à-dire non seulement de la bonne gestion financière, mais aussi des conditions humaines du travail. conditions qui, d'ailleurs, importent à la bonne exécution de l'ouvrage même.

Jusqu'à présent l'État et les communes visent au meilleur marché possible, et par l'adjudication ils excitent l'entrepreneur au rabais. Pour être sûrs de la

---

d'utilité publique, sont de simples travaux privés. Nous faisons remarquer, une fois pour toutes, que ces travaux, quand ils sont faits en adjudication, rentrent dans le cadre de cette étude, bien que n'étant pas à proprement parler des travaux publics.

Nous faisons observer aussi que, lorsque nous disons « l'État et les communes », c'est une formule abrégée pour « l'État, les départements, les communes et les établissements publics ».

bonne qualité des matériaux employés, ils en fixent la provenance, parfois le prix, dans des devis et bordereaux ; le rabais ne peut donc porter que sur la main-d'œuvre et c'est à ce point de vue surtout que s'exerce la concurrence entre soumissionnaires. Ainsi l'État, les communes par une économie mal comprise, aggravent la situation des ouvriers et cela d'autant plus que l'abaissement des prix, pour des ouvrages aussi considérables que les travaux publics, réagit puissamment sur le marché. Le seul moyen d'éviter ce résultat funeste est de stipuler un minimum de salaire, un maximum d'heures de travail et d'autres conditions de même sorte dans les cahiers des charges des adjudications.

Cette thèse s'est heurtée, en France, à de nombreuses objections d'ordre juridique et d'ordre économique : d'où la division très nette de ce travail.

Dans une première partie, juridique et administrative, nous examinerons les arguments opposés à la légalité des « conditions du travail » et les propositions soumises au Parlement pour faire cesser toute incertitude.

Nous étudierons, dans une deuxième partie, surtout économique, la légitimité de ces conditions, la possibilité de leur introduction dans les cahiers des charges — et l'exemple de l'étranger nous dispensera

à ce point de vue de bien des discussions théoriques — enfin leur utilité, c'est-à-dire les avantages ou les inconvénients qui résultent de leur application pour les trois sortes d'intéressés : l'État ou la commune, les entrepreneurs et enfin les ouvriers eux-mêmes.

PREMIÈRE PARTIE

ÉTUDE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIVE

—

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE ET ÉTAT DE LA QUESTION EN FRANCE (1).

Nous nous étendrons peu sur les origines, croyant inutile de remonter au passé pour y chercher des précédents : en effet, cette question est essentiellement contemporaine et ne correspond à aucune des fixations de minimum ou de maximum auxquelles on a voulu artificiellement la rattacher (2). Les ordonnances de 1304, de 1330, de 1350, limitant le prix

(1) Au moment où nous entreprenions ce travail, et où nous commencions à réunir les documents contenus dans les revues et journaux français ou étrangers, l'*Office du travail* publiait une *Note* où se trouvent réunis de très précieux renseignements puisés aux sources les plus autorisées. Nous nous référerons souvent à cette publication, en nous efforçant de disposer dans un ordre synthétique les matériaux épars que nous lui emprunterons.

(2) M. Morisseaux. *Discussion au Conseil supérieur du travail Belge* (1893-94), p. 24.

de la journée, le statut anglais d'Élisabeth réglant le taux des salaires, les lois du minimum et du maximum de la Révolution surtout furent le produit des circonstances et s'expliquent par des considérations absolument différentes de celles qui motivent aujourd'hui la théorie des « conditions de travail ».

Au surplus, comme le fait remarquer Thorold Rogers (1) c'étaient des interventions de la puissance publique, c'était le maximum ou le minimum légal que nous avons rejeté du cadre de cette étude. Et puis quels points de comparaison établir entre des régimes économiques aussi différents, entre l'organisation du travail telle qu'elle existait autrefois et le système d'absolue liberté individuelle qui, de nos jours, s'est substitué à toute réglementation.

La question telle que nous la comprenons n'a pu se poser que sous le régime de la concurrence libre et illimitée, c'est-à-dire dans ce siècle seulement, depuis que les grands travaux publics ont pris un essor qui a fait d'eux les régulateurs du marché.

En fait elle s'est surtout posée jusqu'ici, en France, pour la ville de Paris (2).

---

(1) *Interprétation économique de l'histoire*, p. 48 et suiv.

(2) Nous devons signaler, toutefois, quelques tentatives faites en province par les Conseils généraux ou municipaux pour imiter le Conseil municipal de Paris. Les unes, très timides, n'ont pas eu de résultats bien sérieux : citons le vœu relatif à la prohibition de la main-d'œuvre étrangère émis le 11 novembre 1890, par le

Sans nous arrêter à des précédents sans importance, notons la campagne menée dès 1876 par le journal la « *Réforme du bâtiment* » qui revendiquait, dès cette époque, le droit pour le Conseil municipal d'introduire la *série de prix de la Ville* dans les travaux communaux, à l'encontre des prétentions du Conseil des Bâtiments civils (1).

Il nous faut dire un mot de cette *série de prix*, dont l'introduction officielle dans les cahiers des charges constitue le desideratum des ouvriers parisiens ou de leurs avocats, leur faisant perdre de vue le côté plus large et plus favorable de la question.

Conseil municipal de *Marseille*, la délibération du Conseil municipal d'*Albi* (1894) tendant à l'introduction du minimum de salaire dans le cahier des charges des entreprises communales. D'autres, plus hardies, ont été annulées ; ce sont la délibération du Conseil municipal de *Limoges* du 29 mars 1891, écartant de l'adjudication des imprimeurs qui n'acceptaient pas le prix minimum payé par la Chambre syndicale des patrons, ou qui employaient des femmes comme compositrices ; la délibération du Conseil municipal de Roubaix, en date du 21 septembre 1894, établissant comme minimum le tarif de la série de prix qui devait être « déterminé par la municipalité d'accord avec les corporations ou syndicats » ; les délibérations analogues du conseil municipal de *Toulouse* en 1891 ; la délibération du Conseil général des *Pyrénées-Orientales*, en 1894. Toutefois la ville de *Toulon* possède un cahier de charges, voté par le Conseil municipal le 11 juillet 1894, et approuvé par le préfet du Var, cahier dans lequel se trouvent certaines « conditions du travail », notamment la fixation, dans un bordereau, de prix basés sur la journée de huit heures.

(1) Voir la *Réforme du bâtiment* du 29 juillet 1877.

La série de prix fut à l'origine un simple document consultatif, publié par un ou plusieurs entrepreneurs à titre privé, sorte de barème de prix qu'ils offraient de payer à leurs ouvriers. En 1883 une commission de vérification, nommée par le Ministère des Travaux publics, dressa, pour l'usage de ce Ministère et celui de la Préfecture de la Seine, un tableau de prix courants destiné au règlement des dépenses. Jusqu'en 1882 ces barèmes furent revisés, et d'une façon fort simple : l'administration se bornait à enregistrer dans la *série* les prix acceptés par les entrepreneurs et par les ouvriers. Mais à cette date les Chambres syndicales de patrons refusèrent d'adhérer aux nouveaux tarifs, qui, sans cependant donner satisfaction complète aux ouvriers, comportaient une légère augmentation sur les prix de la série précédente.

Jusqu'alors, la série de prix avait été acceptée de tous, entrepreneurs et ouvriers, mais elle ne constituait, en somme, qu'un document consultatif. Or, à partir de 1882, nous voyons se faire jour le projet de la rendre obligatoire pour les adjudicataires des travaux de la ville.

Une proposition était faite en ce sens par MM. Joffrin et Vaillant, et, le 28 novembre 1883, un rapport de M. Sauton concluait à l'introduction dans le cahier des charges : 1° d'une clause rendant obli-

gatoires, comme minimum pour les adjudicataires vis-à-vis des ouvriers employés dans les travaux municipaux, les prix de main-d'œuvre fixés aux tarifs établis par l'administration ; 2° d'une clause obligeant les adjudicataires à employer neuf dixièmes au moins d'ouvriers français. Ce rapport fut renvoyé à la Commission, et l'administration se livra alors à une enquête sur les avantages et les inconvénients de la mesure proposée. Ceux-ci parurent l'emporter, et déjà nous trouvons formulées, dans un avis du Comité consultatif de la Préfecture de la Seine du 12 janvier 1885, les considérations de principe et de fait que nous aurons à examiner quand nous les retrouverons reproduites dans les décrets rendus en Conseil d'État.

La proposition Sauton devait être reprise successivement le 31 juillet 1885, le 22 juin 1886, par MM. Longuet et Cernesson, qui apportèrent à l'appui de leur demande des pétitions signées de nombreux ouvriers. Après des alternatives diverses, les « conditions du travail » étaient, le 27 avril 1897, définitivement adoptées par le Conseil municipal de Paris, qui, malgré le refus d'approbation préfectorale, maintint sa décision dans les séances des 30 décembre 1887 et 29 février 1888 (1). Toutes ces délibérations

(1) M. Lucien Lambeau, archiviste de la ville, a fait paraître

furent annulées par le décret — capital en notre matière — du 22 mars 1888 (1), dont nous croyons utile de reproduire les considérants :

Considérant que, par cette délibération, le Conseil municipal a imposé aux adjudicataires des travaux de la ville l'obligation de payer à leurs ouvriers, pour une journée de travail réduite à neuf heures, un salaire uniforme fixé par la série officielle des travaux de Paris ; que le taux de ce salaire est déterminé sans que l'entrepreneur et ses ouvriers puissent tenir compte ni de l'état du marché, ni du mérite professionnel des travailleurs ;

Considérant que s'il appartient au Conseil municipal de régler, dans l'intérêt de la ville, les conditions des adjudications, il ne peut, sans sortir de ses attributions et sans porter atteinte à la liberté du travail, substituer une réglementation imposée à l'effet légal des conventions entre patrons et ouvriers ;

Considérant en outre que la délibération du 27 avril 1887, après avoir posé le principe d'une revision annuelle du taux des salaires, décide que le résultat de cette revision sera applicable aux *travaux entrepris depuis plusieurs années ;*

Considérant que par cette disposition, le Conseil municipal de Paris, au mépris du principe de l'irrévocabilité des conventions, s'est attribué le droit de modifier les marchés en cours d'exécution ; qu'il altère l'essence même du contrat d'adjudication, puisque l'entrepreneur, lié définitivement envers la ville, peut chaque

---

dernièrement un énorme volume de deux mille pages, sorte de monographie de la question, contenant tous les documents officiels ayant trait aux conditions du travail dans les chantiers communaux et à la révision de la série de prix.

(1) Ce décret porte souvent à tort, même dans les publications officielles, la date du 17 mars, jour de la délibération du Conseil d'État.

année se voir imposer des charges nouvelles les plus rigoureuses ;

Considérant d'autre part que l'ordonnance réglementaire du 14 novembre 1837 oblige toute commune à *donner, avec concurrence et publicité, les entreprises pour travaux et fournitures ;* qu'aucun Conseil municipal ne saurait se soustraire ni directement, ni indirectement à cette prescription édictée dans l'intérêt des finances communales ;

Considérant que les clauses ci-dessus rappelées de la délibération du 27 avril 1887, ont pour effet de dénaturer le contrat d'adjudication et de restreindre la concurrence ; qu'elles sont de nature à éloigner les soumissionnaires ou tout au moins à rendre les rabais illusoires ; que le Conseil municipal, en prétendant soumettre les travaux de la ville de Paris à un régime spécial, aussi contraire à la loi qu'à l'intérêt des finances municipales, est sorti de la limite de ses attributions légales et que, par suite, la délibération sus-visée tombe sous l'application de l'article 14 de la loi du 14 avril 1871, etc...

Parmi ces motifs, il en est dont la valeur est incontestable. La délibération du Conseil municipal était certainement annulable, puisqu'elle portait atteinte au principe de l'irrévocabilité des conventions en prescrivant la rétroactivité de la mesure votée, c'est-à-dire son introduction dans des contrats antérieurement passés. D'autre part, stipuler un salaire uniforme est évidemment le fait d'une mauvaise gestion.

Quant aux autres considérations, celles de principe, nous les réservons pour les examiner plus loin : ce qu'il importait seulement de constater, c'est le bien-fondé de la solution dans l'espèce.

Peu après le décret du 22 mars 1888, un nouveau ministère arrivait au pouvoir ; ses dispositions ayant paru plus favorables au Conseil municipal, des pourparlers furent engagés avec lui : et ce fut après une sorte d'entente préalable que le 2 mai 1888, le Conseil adopta, sur le rapport de M. Sauton, une nouvelle délibération qui différait de la précédente en ce que la rétroactivité avait disparu, et que le salaire minimum était substitué au salaire uniforme. Voici « les conditions du travail » qu'elle stipulait ; ce sont encore celles qui forment l'objet des revendications actuelles :

L'emploi des sous-entrepreneurs, tâcherons ou marchandeurs est formellement interdit.

Les ouvriers employés aux travaux de la ville doivent être occupés pour le compte direct des adjudicataires, sans aucun intermédiaire.

La durée normale de la journée de travail ne pourra pas excéder neuf heures de travail effectif, et il y aura un jour de repos par semaine.

Si l'ouvrage est fait aux pièces, les prix des salaires seront déterminés par les prix élémentaires mentionnés aux sous-détails de la série ; en cas d'absence de sous-détails, pour un travail déterminé, les prix seront fixés de manière à assurer à l'ouvrier le prix minimum obligatoire de la journée, fixé à la série sans rabais.

L'ouvrier aura droit au bénéfice des dispositions de la série relatives aux plus-values indiquées aux prix de la série.

Dans les circonstances exceptionnelles, si, par suite d'un cas fortuit, l'ingénieur ou l'architecte qui dirigeait les travaux, autori-

sait l'exécution d'un travail en dehors des heures réglementaires, les heures supplémentaires ainsi autorisées seront payées, le jour, au prix de l'heure augmenté de 25 0/0, et la nuit, au double de ce prix.

Les mêmes plus-values s'appliqueront au cas où le travail serait exécuté aux pièces, en dehors des heures réglementaires.

L'entrepreneur ne pourra employer plus d'un dixième d'ouvriers étrangers pour chaque nature de travaux, étant spécifié que, dans les postes et casernes, il ne pourra être employé que des ouvriers français.

Chaque contravention aux dispositions précédentes donnera lieu à une amende de 10 francs, sans préjudice des clauses et conditions générales pouvant entraîner la déchéance de l'adjudicataire.

Cette délibération reçut l'approbation préfectorale, après avis de M. Floquet, ministre de l'Intérieur.

Sur ces entrefaites, trois entrepreneurs de maçonnerie (MM. Caillette, Bourgaux et Cochelin) furent exclus d'une adjudication, bien qu'offrant des rabais supérieurs à ceux de leurs concurrents, parce qu'ils n'avaient pas voulu se soumettre aux conditions ci-dessus. Ils attaquèrent, devant le Conseil d'État, les opérations du bureau d'adjudication et les arrêtés du préfet de la Seine approuvant les adjudications.

Le 21 avril 1890, le Conseil d'État rendit son arrêt, annulant les arrêtés du préfet de la Seine et déclarant illégales les conditions du travail imposées

aux entrepreneurs (1). L'arrêt reprenait les motifs contenus dans le décret du 22 mars 1888, et en produisait un nouveau : « Considérant, au surplus, disait-il, que l'illégalité des dites clauses a été également reconnue par le pouvoir législatif dans l'article 2 de la loi du 3 décembre 1888 » (loi de finances relative à des travaux de la ville).

Le Conseil municipal ne céda point, et nous trouvons une délibération du 13 juin 1890, reprenant les « conditions du travail ». Un décret du 16 juillet suivant annula cette délibération qui, néanmoins, fut renouvelée et maintenue par le Conseil dans sa séance du 28 décembre 1890. Un nouveau décret, en date du 23 janvier 1891, annula cette nouvelle délibération.

Le Conseil municipal ne se tint pas encore pour battu et il invita le Préfet de la Seine à se pourvoir devant le Conseil d'État pour excès de pouvoir contre cette annulation. La requête de la ville fut rejetée le 25 janvier 1895 avec ce considérant entre autres :

Considérant que s'il appartenait au Conseil municipal de déterminer, dans l'intérêt de la ville, les conditions de ces adjudications, il ne pouvait, sans sortir de ses attributions, substituer une régle-

(1) Néanmoins, les conditions du travail avaient été appliquées dans les travaux de la ville de Paris du 2 avril 1888 au 17 mars 1890. M. Alphand, avec l'approbation tacite du Gouvernement, en avait fait aussi l'essai dans les travaux de l'Exposition de 1889.

mentation imposée à l'effet légal des conventions entre patrons et ouvriers et faire obstacle à l'application de l'ordonnance du 14 novembre 1837 qui oblige les communes à donner les entreprises pour travaux et fournitures avec concurrence et publicité ; qu'ainsi la ville n'est pas fondée à soutenir que le décret attaqué, qui a annulé la délibération du 28 décembre 1890, par application de l'article 14 de la loi du 14 avril 1871, est entaché d'excès de pouvoir... (1).

Cet arrêt du Conseil d'État semble bien définitif en la matière, et le Conseil municipal a, croyons-nous, renoncé à s'insurger — ouvertement tout au moins (2) — contre la doctrine de la jurisprudence qui est bien formelle, comme celle de l'Administration dans le sens de l'illégalité des « conditions de travail ».

---

(1) La fixation d'un jour de repos par semaine, l'interdiction du marchandage et la limitation du nombre des ouvriers étrangers n'ayant pas été visées dans l'arrêt du Conseil d'Etat qui parle seulement du minimum de salaire et du maximum d'heures de travail ont continué à figurer dans les cahiers des charges.

(2) Ouvertement, tout au moins, car le Conseil municipal continue à « appliquer les revendications essentielles du programme socialiste minimum dans les adjudications, en usant avant tout de sa force morale et des ingénieuses ressources pratiques de son indestructible entêtement ! » (Adrien Veber, conseiller municipal : Les conditions du travail de la ville de Paris — *Revue socialiste* d'Avril 1897).

CHAPITRE II

MOTIFS INVOQUÉS POUR DÉCLARER ILLÉGALES LES « CONDITIONS DU TRAVAIL ».

Les arguments juridiques contenus dans les documents ci-dessus : décrets, arrêts du Conseil d'État, peuvent se résumer ainsi :

1° L'introduction des « conditions du travail » dans les cahiers des charges est une atteinte portée à la liberté du travail par la substitution d'une réglementation imposée à l'effet légal des conventions entre patrons et ouvriers.

2° C'est l'altération du principe même du contrat d'adjudication : c'est la violation d'un texte essentiel en la matière, l'article 1er des ordonnances de 1836 et de 1837 : et la méconnaissance du but de ce contrat, qui est l'économie des deniers publics.

3° C'est encore la violation d'autres textes formels, en particulier de l'article 2 de la loi du 3 décembre 1888.

Tels sont les arguments de la jurisprudence administrative : on en a quelquefois invoqué un autre de

portée beaucoup plus générale et tiré de l'article 1119 du Code civil.

Nous allons examiner successivement ces divers points.

§ I. — Atteinte à la liberté du travail et à la liberté des conventions.

De l'aveu de tous, la liberté du travail consiste dans le droit pour l'ouvrier d'exercer son industrie comme il veut, où il veut, sans subir aucune violence ou contrainte.

Au point de vue pénal, il n'y a plus, dans notre droit, atteinte à la liberté du travail que dans le cas de l'article 414 du Code pénal qui punit d'emprisonnement et d'amende « quiconque, à l'aide de violences, voies de fait, menaces ou manœuvres frauduleuses, aura amené, tenté d'amener ou de maintenir une cessation concertée de travail dans le but de forcer la hausse ou la baisse des salaires, ou de porter atteinte au libre exercice de l'industrie ou du travail ».

Ce n'est évidemment pas d'une atteinte semblable à la liberté du travail qu'il s'agit : cependant c'est une question juridique qui est ici soulevée ; il faut de toute nécessité trouver un texte en opposition avec la mesure proposée. Or, à part l'article 414 (C. P.)

et l'article 1780 du Code civil: « On ne peut engager ses services qu'à temps ou pour une entreprise déterminée », nous ne rencontrons, dans nos codes, aucun article relatif au principe de la liberté du travail. Il est certain, toutefois, que ce principe résulte de la « Déclaration des droits de l'homme », que, proclamé dans la nuit du 4 août, il fut consacré par le décret des 2-17 mars 1791, mais il se résume essentiellement en ceci : égalité de tous devant la loi, libre accès de la profession, avec libre choix du lieu et des moyens de l'exercer. Or il est manifestement impossible de voir une violation de ce principe dans l'introduction des « conditions du travail » dans les cahiers des charges : parce que l'État ou les communes auront exigé que les ouvriers employés sur leurs chantiers ne travaillent pas au-dessous d'un certain prix et au-delà d'un certain nombre d'heures, nous ne voyons pas que la liberté du travail subisse la plus petite restriction.

Ce ne peut être là le sens du motif mis en avant par le Conseil d'État : aussi bien ce motif s'explique en se développant : il y aurait atteinte à la liberté du travail « par la substitution d'une réglementation imposée à l'effet légal des conventions ». C'est-à-dire que, en imposant aux adjudicataires un minimum de salaire et un maximum de durée de travail, l'État ou les communes restreignent le champ de la

discussion entre ouvriers et entrepreneurs. Nous ne pouvons expliquer autrement cette phrase un peu vague, il faut l'avouer, « substitution d'une réglementation à l'effet légal des conventions » : il ne peut être question de modifier un contrat qui n'est pas encore passé, de substituer une réglementation à des conventions qui n'existent pas encore ; ce que le Conseil d'État veut dire c'est que l'État et les communes limitent, circonscrivent le terrain du débat entre ouvriers et entrepreneurs. Mais y a-t-il là rien qui restreigne la liberté du travail ou la liberté des conventions proprement dite ? Il nous paraît difficile de le soutenir. Encore une fois, si l'on peut parler ici d'une restriction quelconque, c'est seulement de celle que le bailleur d'ouvrage apporte à la discussion qui va s'ouvrir entre ouvriers et entrepreneurs à propos des salaires sur le travail qu'il leur fournit ; autrement dit, une seule chose sera légèrement diminuée : l'amplitude d'oscillation de ce pendule qu'est la loi de l'offre et de la demande. Et, au fond, c'est bien cela qu'a voulu dire le Conseil d'État. La liberté du travail n'est pas en cause : car nul n'est forcé de travailler aux conditions offertes, ni entrepreneur ni ouvrier ; mais ces conditions, une fois librement acceptées, le jeu de la loi de l'offre et de la demande, considérée comme entièrement indépendante de ce qu'on appelle l'action arbitraire de

la volonté humaine est quelque peu contrarié. Y a-t-il cependant là rien de contraire à nos lois ou règlements, à nos principes d'ordre public ?

Il ne faudrait pas prendre la loi de l'offre et de la demande — simple abstraction ou généralisation, comme on voudra — pour une loi d'État, et faire d'une loi économique une loi civile. Si singulière que puisse paraître l'équivoque, elle n'en est pas moins la cause de confusions regrettables commises par nos législateurs et nos jurisconsultes eux-mêmes ; et le motif du Conseil d'État pourrait bien en être un nouvel exemple. Nous sommes, en effet, habitués depuis longtemps à considérer la loi de l'offre et de la demande, ou pour mieux dire la loi de la concurrence illimitée comme un principe d'ordre public. N'était-ce pas M. Rouher, alors ministre de la Justice, qui, en 1849, lors de la discussion de la loi sur les coalitions, s'écriait : « L'industrie est régie par une loi économique : la valeur de la chose à vendre, le taux des salaires sont réglés nécessairement, inévitablement, par le rapport qui existe entre l'offre et la demande. Une intervention frauduleuse, dans cette loi, constitue une immoralité et quelquefois un délit (1). » Et par intervention frauduleuse, il

(1) 2e délibération de la proposition de loi relative à l'abrogation des articles 414, 415 et 416. C. P. Séance du 19 février 1849. *Moniteur universel*, p. 3728.

entendait une coalition « dont l'effet est d'élever d'une façon factice le prix de la marchandise ».

On ne risquerait plus aujourd'hui pareille affirmation, tout au moins sous cette forme ; cependant, l'idée qu'elle renferme, identification de la liberté du travail avec la loi économique de l'offre et de la demande, subsiste encore, et en analysant le motif du Conseil d'État, il nous a semblé que telle est en définitive la confusion sur laquelle il repose.

§ II. — Altération du principe même du contrat d'adjudication ; violation de l'article 1er des ordonnances de 1836 et 1837 ; méconnaissance du but de ce contrat, qui est l'économie des deniers publics.

1. — *Altération du principe du contrat d'adjudication.*

Sans nous attarder à exposer le régime des adjudications en matière de travaux publics, nous pouvons en dégager les traits essentiels. L'adjudication au maximum de rabais ou au minimum de prix est la règle, en matière de travaux publics et de marchés de fournitures, règle qui remonte à 1829 (1) et qui fut consacrée par l'ordonnance fondamentale du

(1) Dans notre législation moderne — car, sous l'ancien régime, cette règle existait déjà : elle fut appliquée, notamment, par Sully et Colbert.

4 décembre 1836 (aujourd'hui remplacée par le décret du 18 novembre 1882), pour les marchés de l'État, et par l'ordonnance du 14 novembre 1837, pour les marchés communaux.

L'article 1[er] de ces ordonnances, identique dans chacune, formule le principe de l'adjudication :

« *Tous les marchés au nom de l'État.*

« *Toutes les entreprises pour travaux et fournitures, au nom des communes et des établissements de bienfaisance, seront* **donnés avec concurrence et publicité** *(sauf les exceptions ci-après).* »

Ces ordonnances étaient intervenues en exécution de l'article 12 de la loi de finances du 31 janvier 1833, ainsi conçu : « Une ordonnance règlera les formalités à suivre à l'avenir dans tous les marchés de travaux publics. » Rendues en exécution d'une loi, elles ont donc la même autorité que la loi : nous les appellerions aujourd'hui décrets « portant règlement d'administration publique. »

Théoriquement, chaque entreprise peut donner lieu à des conditions différentes de la part de l'État ou des communes, pourvu que la publicité et la concurrence soient respectées. En fait, chaque service public chargé de pourvoir à l'exécution des travaux de l'État possède un cahier des clauses et conditions générales qu'il impose à tous les entrepre-

neurs, véritable code des travaux. Le cahier des clauses et conditions générales le plus célèbre et le plus important est celui des Ponts et chaussées, dressé d'abord en 1811, revisé en 1833 et en 1866, actuellement fixé par l'arrêté du 16 février 1892. Nous trouvons des cahiers analogues pour les travaux du génie militaire, de la marine, des bâtiments civils ; la plupart des départements ont aussi le leur.

D'autres documents régissent encore le contrat ; ce sont : le *devis ou cahier des charges*, qui spécifie pour chaque entreprise les matériaux à employer, leur qualité, leur provenance ; puis le *bordereau des prix* alloués à l'entrepreneur, selon des modes qui varient, car le marché est conclu, tantôt à l'unité de prix, tantôt à l'unité de mesure, tantôt aux séries de prix. A ces trois documents d'importance fondamentale sont annexées quelquefois d'autres pièces d'importance secondaire : un détail estimatif des travaux, un avant-métré.

Nous sommes entré dans cette énumération afin de déterminer quel est celui de ces documents dans lequel on réclame l'introduction des « conditions du travail ». C'est le cahier des charges qui varie pour chaque entreprise, ce qui permet de proportionner aux circonstances et au cours du marché les conditions à stipuler. Néanmoins, le principe de la protec-

tion de la main-d'œuvre pourrait être inscrit dans le cahier des clauses et conditions générales.

Nous n'avons pas à étudier ici la procédure de l'adjudication, et plutôt que de décrire les formes extérieures de ce contrat, nous préférons en rechercher la nature (1).

Le contrat d'adjudication n'est autre que le louage

(1) Il importe toutefois de signaler que le système actuel des adjudications a donné lieu à des plaintes nombreuses, non-seulement de la part des ouvriers, mais aussi de celle des entrepreneurs, industriels ou commerçants. Les critiques portent principalement sur les dissemblances qui existent entre les cahiers des charges des différents services administratifs et sur l'existence de clauses trop compliquées ou gênantes. Un décret du 12 octobre 1895 nomma une commission extra-parlementaire chargée d'examiner le bien-fondé de ces doléances. Le 17 mars 1898, le *Journal officiel* publiait le rapport adressé au Ministre des Finances par M. Boulanger, sénateur, président de la Commission. Le but de l'enquête ayant été de relever les inconvénients du système des adjudications signalés par les entrepreneurs, la Commission n'a point, croyons-nous, examiné les desiderata des ouvriers relativement aux « conditions du travail » : incidemment, cependant, elle s'y déclare hostile. Elle pense que « les questions touchant la réglementation du travail ne sont pas de celles qu'il convient de régler dans un cahier des charges ». Il est curieux d'observer que, malgré cette déclaration de principe, la Commission émet le vœu que, sur les chantiers de l'État, la préférence soit donnée aux ouvriers et aux produits français sur les ouvriers et les produits étrangers. Elle reconnaît aussi que si le rabais est trop considérable, les entrepreneurs consciencieux seront évincés et l'exécution des travaux court le risque d'être défectueuse. Aussi propose-t-elle la fixation d'un maximum de rabais. (Rapport de M. Boulanger au Ministre des Finances. *J. Off.* 17 mars 1898).

d'ouvrage défini par l'article 1701 du Code civil, et c'est à cet article et aux suivants qu'il faut se reporter en cas de lacune dans les conventions telles qu'elles résultent des documents signalés ci-dessus.

Lorsque l'entrepreneur procure les matériaux, les fournitures sont considérées comme l'accessoire, le travail est toujours la partie principale; et même, en ce cas, le contrat d'adjudication n'est autre que le louage d'ouvrage par lequel « l'une des parties s'engage à faire quelque chose pour l'autre moyennant un prix convenu entre elles ». Donc — et c'est le point qu'il importe de préciser — le maître d'ouvrage est bien l'État ou la commune et non l'entrepreneur. Ce dernier n'est, d'après certains auteurs, que le préposé de l'Administration ; selon d'autres, qu'un journalier travaillant sous les ordres d'un maître (1). Quoi qu'il en soit, sa situation est celle d'un subordonné et il demeure soumis aux ordres des ingénieurs, représentants de l'Administration qui, comme tout maître d'ouvrage, comme tout rendeur de travaux, peut, lors de la passation du contrat, et sans qu'aucun principe juridique y fasse obstacle, lui imposer telles conditions qu'il lui plaît et en exiger l'exécution.

Mais, dit-on, l'adjudication par définition est moins

(1) Pandectes françaises. V. Adjudications.

un contrat de droit civil qu'un procédé administratif, dont le but est d'obtenir, pour les travaux publics, le meilleur marché possible. Cette forme exclut par avance toute mesure humanitaire, si louable soit-elle, et dans l'adjudication ne peuvent trouver place que les conditions qui ont pour but de sauvegarder les finances publiques : toute clause ou condition qui ne se rattacherait pas à cet ordre d'idées ou à celui de la meilleure exécution des travaux doit être écartée comme contraire à l'essence même du contrat.

Sans rechercher, pour le moment, si la plus grande économie possible est bien le but de l'adjudication, examinons s'il est bien vrai que toute considération étrangère à cette fin ou à cette autre, la bonne exécution des travaux, doive être à priori repoussée, et que jamais n'y puissent trouver place des clauses humanitaires en faveur des ouvriers. « Affirmer cela serait, comme l'a fait remarquer le commissaire du gouvernement (1) dans l'affaire Caillette, déclarer illégal le plus ancien, le plus vénérable des cahiers des charges, celui des travaux des Ponts et chaussées. »

Nous trouvons, en effet, dans ce document, plusieurs articles destinés à assurer aux ouvriers, le

(1) M. Le Vavasseur de Précourt.

repos hebdomadaire, le paiement à jour fixe des salaires, la formation d'un fonds de secours pour les cas d'accidents et de maladies : toutes conditions humanitaires qui n'ont, il faut l'avouer, qu'un rapport assez éloigné avec l'intérêt des finances publiques, et d'où il résulte que l'État ne considère pas la main-d'œuvre comme une marchandise que l'entrepreneur puisse se procurer au meilleur compte possible.

Contenues déjà dans le cahier de 1811, ces clauses ont été reproduites et développées dans les arrêtés ministériels du 25 août 1833, du 16 novembre 1866, du 16 février 1892. Voici les plus importantes :

L'entrepreneur ne peut céder à des sous-traitants une ou plusieurs parties de son entreprise sans le consentement de l'administration (art. 9).

L'ingénieur a le droit d'exiger le changement ou le renvoi des agents et ouvriers de l'entrepreneur pour insubordination, *incapacité* ou défaut de probité (art. 13).

Le nombre des ouvriers de chaque profession doit toujours être proportionné à la quantité d'ouvrage à faire (art. 14).

On peut prétendre que ces mesures n'ont trait qu'à la bonne exécution des travaux : elles restreignent toutefois déjà d'une singulière façon la liberté de l'entrepreneur. Mais que dire des conditions suivantes :

Il est interdit à l'entrepreneur de faire travailler les dimanches et jours fériés (art. 11).

Presque tous les auteurs approuvent sans réserve cette mesure.

L'entrepreneur paie les ouvriers tous les mois ou à des époques plus rapprochées, si l'administration le juge nécessaire. En cas de retard régulièrement constaté, l'administration se réserve le droit de faire payer d'office les salaires arriérés sur les sommes dues à l'entrepreneur, sans préjudice des droits réservés par la loi du 26 pluviôse, an II, aux fournisseurs qui auraient fait des oppositions régulières (1) (art. 15).

Une retenue d'un centième est exercée sur les sommes dues à l'entrepreneur, à l'effet d'assurer, sous le contrôle de l'administration, des secours aux ouvriers atteints de blessures ou de maladies occasionnées par les travaux, à leurs veuves et à leurs enfants, et de subvenir aux dépenses du service médical.

Et l'article 1er du cahier des charges, exige des entrepreneurs, pour toucher le solde de l'entreprise, la justification du paiement intégral de tous les ouvriers qu'ils ont employés directement, et encore de ceux qu'ils ont employés par des sous-traitants. Faute de cette justification, l'administration refusera de lui délivrer ce qui lui reste, ou elle pourrra procéder elle-même au paiement des ouvriers.

Le cahier des clauses et conditions générales des

---

(1) Cette dernière disposition a été modifiée par la loi du 25 juillet 1891, qui fait passer le privilège des ouvriers avant tout autre, avant même celui des fournisseurs. L'article 15 doit être mis en harmonie avec cette loi (circulaire ministérielle du 5 mai 1893).

marchés du service du génie contient des dispositions analogues :

> Tous les quinze jours au moins l'entrepreneurs doit payer intégralement ce qui est dû aux ouvriers : il ne peut, nonobstant tout usage contraire, exercer des retenues sur les salaires dont il est convenu avec eux, si ce n'est en cas d'opposition ou pour se rembourser des avances qu'il leur aurait faites. Les paiements sont individuels et se font les dimanches et jours de fête, pendant la matinée, ou, les jours de travail, aux heures de repos (art. 19).

Dans ses conclusions devant le Conseil d'État, après avoir fait allusion aux clauses ci-dessus, M. Le Vavasseur de Précourt ajoutait : « Supposons qu'une ville dans laquelle une épidémie a amené la misère stipule que les ouvriers originaires de la ville seront seuls employés aux travaux publics ; supposons qu'un Conseil municipal, dans l'intérêt du travail national, restreigne, comme l'a déjà fait précédemment le Conseil municipal de Paris, l'emploi des ouvriers étrangers, ces clauses nous paraissent absolument licites ».

Et M. Christophle (1), constatant que les départements, les communes, les établissements publics, dans leurs cahiers des charges, se préoccupent moins du sort de leurs ouvriers que l'État, déclare que « cela est regrettable ».

---

(1) *Traité des travaux publics*, 2e édition, n° 739.

Des documents déjà cités il convient de rapprocher le décret du 4 juin 1888, relatif aux travaux de l'État, étendu depuis par la loi du 29 juillet 1893 à ceux des communes, et qui établit en faveur des sociétés d'ouvriers français, soumissionnaires dans les adjudications, des conditions spécialement favorables : dispense de cautionnement quand le marché ne dépasse pas 50,000 francs, et préférence à égalité de rabais sur leurs concurrents. Voilà, certes, des considérations étrangères à l'économie des finances publiques.

Enfin nous clorons cette longue énumération par la loi du 13 juin 1896, relative à l'Exposition de 1900, et dont l'article 10 est ainsi conçu :

Dans tous les travaux, dans toutes les commandes de matériel et de fournitures, ayant pour objet la construction des bâtiments, l'organisation, l'installation de l'Exposition de 1900, des *conditions humaines de travail ouvrier* seront établies pour exécution des travaux en régie de la ville de Paris et de l'État, ou inscrites au cahier des charges des entrepreneurs, des industriels et des fournisseurs. Ces conditions seront : un jour de repos par semaine.

En exécution de cette loi, l'arrêté du Ministre du commerce du 25 septembre 1896 (cahier des clauses et conditions générales) contient les conditions suivantes :

Art. 9. — L'entrepreneur ne peut céder à des sous-traitants une

ou plusieurs parties de son entreprise sans le consentement de l'Administration.

Dans tous les cas, il demeure personnellement responsable, tant envers l'Administration qu'envers les ouvriers et les tiers.

Le marchandage est également interdit à l'entrepreneur, conformément au décret du 2 mars 1848 et à l'arrêté du gouvernement du 21 mars 1848.

Art. 11. — Les ouvriers auront un jour de repos par semaine.

Art. 14. — Le Ministre se réserve le droit de fixer la proportion maximum d'ouvriers étrangers que l'entrepreneur pourra occuper pour chaque nature de travaux.

Ainsi les pouvoirs publics, non seulement dans ces dernières années, mais de tout temps, se sont crus autorisés à introduire dans les cahiers des charges, et même dans les cahiers des clauses et conditions générales, des stipulations spéciales concernant les rapports des patrons et ouvriers. « Ces rapports n'ont pas été examinés au point de vue de l'exécution des travaux au meilleur compte et dans les meilleures conditions techniques ; on a toujours jugé qu'il y a des considérations philanthropiques dont il faut tenir compte et que l'ouvrier n'est point un outil (1) ».

---

(1) Henri Pensa. — « *De l'intervention des municipalités dans la réglementation du Travail* ». — Revue générale d'administration (mai, juin, juillet 1891).

2. — *Violation de l'article 1er des ordonnance de 1836 et de 1837.*

Voilà donc écartée, non seulement par l'avis d'auteurs compétents, mais surtout par la longue et cependant incomplète énumération des conditions humanitaires contenues dans les plus importants des cahiers des clauses et conditions générales, l'opinion qui, s'appuyant sur ce qu'elle croyait être l'essence même du contrat d'adjudication, posait en principe l'impossibilité d'introduire dans les cahiers des charges, en faveur des ouvriers, des stipulations obligatoires pour les entrepreneurs.

Ces conditions n'ont donc rien d'illégal, et il n'y a aucun doute au sujet de la défense de sous-traiter, de l'exclusion des ouvriers étrangers, du repos hebdomadaire ou du dimanche, etc. Seul le minimum de salaire, et peut-être aussi le maximum d'heures de travail, restent en discussion, car on les prétend en opposition avec des textes précis.

Le principal motif de la jurisprudence du Conseil d'État, celui sur lequel elle s'appuie avec le plus de complaisance, est en effet le suivant : ces clauses violent l'article 1er des ordonnances de 1836 et de 1837, texte fondamental qui pose, en matière d'adjudications, les deux grands principes de la CONCURRENCE et de la PUBLICITÉ.

Cependant plusieurs bons esprits n'ont pas été convaincus par l'affirmation du Conseil d'État, et nous avouons partager leur opinion.

Evidemment le principe de la publicité n'est point ici en cause, mais bien celui de la concurrence. De la concurrence entre qui ? Entre les soumissionnaires, c'est-à-dire entre *les entrepreneurs seulement :* l'article n'a jamais entendu viser les ouvriers embauchés par les entrepreneurs, et selon nous cette remarque est d'une importance capitale. — Qui donc refuserait au soumissionnaire le droit d'arriver à l'adjudication avec un personnel tout fait, qu'il possède depuis longtemps déjà, et qu'il se refuse à modifier quelles que soient les conditions plus avantageuses à lui offertes par d'autres ouvriers ? — Eh bien ! le fait d'imposer aux entrepreneurs, les seuls auxquels s'applique le principe de la concurrence, des conditions protectrices du travail, ne saurait en rien abolir cette concurrence, car elle n'est autre chose que le champ ouvert à la compétition entre individus, avec les mêmes conditions pour tous. C'est là ce qui caractérise l'adjudication et la différencie du marché de gré à gré, passé *intuitu personæ :* elle se soucie peu des personnes, n'en favorise aucune : toutes sont appelées à concourir de la même façon.

Mais, dit-on, ces conditions, sans anéantir la concurrence, la diminuent, ne la laissent pas entière.

Nous répondons que la concurrence n'est pas une question de plus ou de moins : elle est ou elle n'est pas. Il faut en effet se garder de confondre la libre concurrence avec la concurrence illimitée. Que réclame l'article 1^er^ des ordonnances? Que les adjudications soient faites avec concurrence, et c'est tout. S'il eût dit que la concurrence serait illimitée, c'eût été interdire par avance toute condition dans les cahiers des charges, de quelque nature qu'elle fût. Dès qu'elle ne peut plus porter sur tous les points où une différence quelconque est susceptible de se manifester entre les compétiteurs, la concurrence n'est plus illimitée. Toute condition du cahier des charges a pour effet de diminuer la concurrence sur un point ou sur un autre ; citons au hasard l'obligation de fournir un cautionnement, celle de n'employer que des matériaux de telle provenance, de telle qualité, etc., etc. Jamais l'on ne s'est avisé de prétendre que ces conditions — si multipliées soient-elles, comme dans le cahier des ponts et chaussées par exemple, où sont stipulés le repos du dimanche, le paiement des salaires à jour fixe, etc. — portent atteinte au principe de la concurrence ; de même qu'on ne crie pas à l'injustice, parce que le concours entre candidats à une école ne porte que sur certaines matières d'enseignement.

Il importe de remarquer que la concurrence libre,

nécessairement limitée, dont nous parlons n'est pas celle où l'on réduit le nombre des soumissionnaires en exigeant d'eux des qualités que certains seulement possèdent, mais bien celle où l'on enlève à la spéculation certains éléments sur lesquels elle pourrait s'exercer. En d'autres termes il y a deux sortes de concurrence limitée : celle qui est limitée quant aux choses, celle qui est limitée quant aux personnes. Nous qualifierons plutôt cette dernière de concurrence restreinte : en réalité ce n'est par la libre concurrence, la concurrence proprement dite. Aussi l'art. 3 des ordonnances et du décret de 1888 prend-il le soin de formuler, en termes précis, l'exception :

> Les adjudications publiques relatives à des fournitures, à des travaux, à des exploitations ou fabrications, qui ne pourraient être sans inconvénients livrés à une concurrence illimitée *(nous dirions, nous, à la libre concurrence)*, pourront être soumises à des *restrictions (ici le mot propre est employé)*, qui n'admettront que des personnes reconnues capables par l'administration, et produisant les titres justificatifs exigés par les cahiers des charges.

Désigner certaines personnes entre lesquelles seules aura lieu l'adjudication, voilà qui est contraire au principe de l'art. 1[er] des ordonnances, et voilà pourquoi l'art. 3 a pris soin de formuler tout au long l'exception ; mais limiter la concurrence en ce sens que les soumissionnaires, quels qu'ils soient, seront astreints à des conditions détaillées, relativement au

nombre des ouvriers, à la qualité des matériaux, au taux des salaires, n'est nullement contraire à ce principe.

Cependant, objecte-t-on, créer des entraves aussi étroites empêchera beaucoup d'entrepreneurs de soumissionner ; n'est-ce pas, en fait, restreindre la concurrence ? — Cette considération de fait ne saurait prévaloir contre le principe : mais il est permis de se demander si le minimum de salaire, le maximum de durée de travail sont des conditions plus gênantes que celle qui exige, par exemple, que la pierre soit prise dans telle carrière et non pas dans telle autre. Quant à la diminution prédite du nombre des soumissionnaires, c'est une pure hypothèse que, nous le verrons plus loin, les faits n'ont pas confirmée. La certitude de pouvoir rémunérer convenablement leur personnel n'est-elle pas faite, au contraire, pour attirer vers l'adjudication nombre d'entrepreneurs qu'en écartait la crainte de ne pouvoir réaliser un bénéfice suffisant ou même rentrer dans leurs frais sans diminuer les salaires au cours des travaux ?

3. — *Méconnaissance du but même du contrat d'adjudication : l'économie des deniers publics.*

Mais si l'article 1^er^ des ordonnances de 1836 et de 1837 n'est pas violé dans sa lettre par l'introduc-

tion des « conditions du travail », ne l'est-il pas dans son esprit ? Quel est le but de cette prescription de l'adjudication avec concurrence et publicité ? L'intérêt des finances publiques. La pensée de la loi était une pensée d'économie ; on avait voulu mettre les deniers de l'État et des communes à l'abri de toute dilapidation possible de la part de fonctionnaires ou d'élus peu scrupuleux ou peu capables ; admettre un minimum de salaire, c'est méconnaître le but essentiel qu'on s'était proposé, c'est faire échec au principe même de l'adjudication.

Si nous discutions ici une question de fait, et non une question de droit, nous pourrions faire observer que, dans presque toutes les expériences tentées, le taux du rabais est demeuré sensiblement le même. Mais acceptons l'objection dans toute sa force : elle suppose que le but unique, ou tout au moins essentiel de l'adjudication, est la plus grande économie possible. Nous n'en sommes nullement persuadé, bien que ce soit, en effet, l'opinion généralement admise, et ce but est bien plutôt, selon nous, d'écarter le système de l'arbitraire ou de la faveur de la part des administrateurs, système qui aurait pour effet d'accorder les entreprises à la brigue et non à la capacité. En résumé, garantir la meilleure exécution possible des travaux par le concours ouvert à tous, empêcher la faveur ou même le soupçon de faveur,

procurer une sage économie : tel nous paraît être le but de l'adjudication d'après les documents interprétatifs des ordonnances.

Voici un passage du rapport fait au roi par le Ministre de l'Intérieur, M. de Martignac, à propos de l'ordonnance de 1829 qui posait, pour la première fois en ce siècle, le principe de l'adjudication :

La concurrence, sans doute, est la meilleure garantie du marché ; c'est elle qui assigne aux objets leur véritable valeur, elle empêche les monopoles et les gains excessifs, elle retient les prix dans de justes limites et ne permet pas que quelques individus s'enrichissent aux dépens de la société. Le principe de la concurrence doit donc être la base essentielle de tout marché contracté au nom de l'État ; mais le concours ouvert, admettra-t-on tous ceux qui voudront s'y présenter ? Le montant du rabais sera-t-il la condition unique de l'adjudication ? Il devrait l'être, si la fixation du prix de l'ouvrage était le seul intérêt à garantir, mais la solidité de ces ouvrages, la promptitude de leur exécution importent autant, plus peut-être que le montant des dépenses (1).

Il faut rapprocher de ce document quelques lignes de la circulaire du Ministre de l'Intérieur aux préfets à l'occasion des ordonnances de 1837 et de 1838 :

Je crois inutile de vous recommander de veiller à ce que le maximum de prix, ou le minimum de rabais qui doit être déterminé avant la mise en adjudication, soit établi dans une juste proportion, afin, d'une part, de ne pas rendre l'opération nulle, en impo-

(1) Duvergier, 1829, 1re p., p. 28.

sant aux offres des concurrents un rabais trop élevé ; de l'autre, d'assurer cependant à l'Administration le bénéfice légitime qu'elle a droit d'attendre d'un *rabais raisonnable* (1).

Citons enfin cet extrait du rapport du Ministre de l'Intérieur à l'Empereur sur le décret de décentralisation du 29 avril 1861. Le but du système de l'adjudication y est nettement exposé :

Toutes les entreprises doivent être adjugées sous les yeux des populations et sous l'aiguillon de la liberté des enchères. Publicité et concurrence, voilà, malgré les assertions contraires, les meilleures règles en pareille matière, et je connais trop les intentions de Votre Majesté pour ne pas être sûr d'avance qu'elle condamnerait toute mesure qui aurait pour effet de restreindre dans son application le principe *si moral* de l'adjudication. *Il importe au plus haut degré que l'administrateur échappe, non-seulement à l'abus, mais encore au soupçon.*

C'est à cette dernière phrase que se réfèrent la plupart des auteurs, entre autres MM. Aucoc, Christophle, Ducrocq, pour définir le but principal de l'adjudication. Ce but n'est donc pas uniquement, ou avant tout, le meilleur marché ; et s'il est incontestable que la loi s'est proposée en même temps que la bonne exécution des travaux et l'exclusion des marchés occultes, l'économie des finances publiques, ce n'est assurément pas la plus

(1) Circulaire du 31 mars 1838. Sirey, Lois annotées, 1831-48.

grande économie possible qu'elle a eu seulement en vue, l'économie à tout prix, qu'on nous permette cette expression.

Et « les conditions du travail » ne comportant, d'après leurs partisans, qu'un minimum de salaire, minimum supposé *raisonnable*, n'auront d'autre effet que d'empêcher l'ouvrier de supporter le contre-coup d'un rabais excessif, rabais qui n'a rien de commun avec ce rabais, *raisonnable* aussi, dont il a été parlé plus haut. Le minimum de salaire, toujours d'après ses défenseurs, aurait un autre résultat qui semble bien répondre au but même de l'adjudication : celui d'empêcher les malfaçons si fréquentes dans les entreprises de travaux publiques, et qui proviennent la plupart du temps de l'embauchage, à prix réduits, d'ouvriers incapables. La bonne exécution d'un travail suppose en effet deux choses, la bonne qualité des matériaux — les cahiers des charges y pourvoient par des conditions très minutieuses — et la bonne qualité de la main d'œuvre ; pour l'obtenir, il n'est assurément pas de meilleur procédé que d'empêcher le rabais de l'entrepreneur de porter sur le salaire. Et, ajoute-t-on, le taux du rabais ne sera pas essentiellement diminué, il arrivera seulement ceci, c'est que deux sources de bénéfices étant taries pour l'entrepreneur — bénéfices à réaliser sur le prix des matériaux et sur le prix de la main-d'œuvre — il

devra, pour triomper de ses concurrents, posséder un outillage supérieur, et faire preuve d'une habileté de conception ou de direction plus grande.

Il est, au point de vue qui nous occupe, l'intérêt des finances publiques, une hypothèse qui hante évidemment tous les esprits : c'est celle d'une municipalité socialiste dilapidant la caisse communale pour le plus grand profit de sa clientèle électorale. Cette hypothèse qui, nous ne le nions pas, pourrait devenir une réalité, ne saurait cependant faire oublier les textes.

Et puis, parce que ce pourrait être là un moyen pour une municipalité de gaspiller les deniers communaux, on commet l'erreur de croire que c'est le seul. Il en est beaucoup d'autres, et pour éviter une énumération facile, il suffit de faire observer que, même par une adjudication de travaux sans stipulation de clauses protectrices des ouvriers, un conseil municipal peut faire — et beaucoup le font — de l'assistance par le travail.

Nous croyons que l'hypothèse dont il s'agit sort de la question. Si les « conditions du travail » n'ont pas pour but d'empêcher l'abaissement des salaires, le surmenage dans les chantiers, nous sommes en présence d'un cas tout différent de celui que nous étudions, le cas d'un conseil municipal qui, par un moyen ou par un autre — les moyens ne manquent

pas — dilapide les deniers publics pour une propagande politique. En présence de ce fait, le gouvernement est-il désarmé ? En aucune façon.

D'abord il nous semble que la délibération d'un conseil municipal portant introduction, dans le cahier des charges, de « conditions de travail » évidemment sans proportion avec le but indiqué ci-dessus, constitue une pure libéralité dans un but politique et tombe sous le coup des articles de lois qui interdisent aux conseils municipaux de sortir de leurs attributions : elle pourra être annulée comme le fut, par exemple, la délibération du Conseil municipal de Paris allouant un secours de 500 francs aux grévistes de Joinville-le-Pont (1).

Même dans le cas où cette délibération ne saurait être qualifiée, à proprement parler, de « politique », le gouvernement trouvera, dans l'arsenal des textes qui consacrent *la tutelle* communale, toutes les armes qu'il pourra désirer.

Ceux qui redoutent, au point de vue financier, l'abus possible des « conditions du travail », oublient un texte fondamental en notre matière, l'article 10 de l'ordonnance de 1837. « Les adjudications seront toujours subordonnées à l'approbation du préfet et ne seront valables et définitives, à

(1) Décret du 14 janvier 1895.

l'égard des communes et des établissements publics, qu'après cette approbation » (1). Quelle meilleure, ou mieux quelle plus sévère garantie peut-on demander dans l'intérêt des finances communales?

D'ailleurs si importante que soit la bonne gestion financière des communes, on ne saurait en exagérer le souci, et l'autorité supérieure n'a à s'en préoccuper qu'au point de vue de l'exécution des services publics qu'elle a pour mission d'assurer.

Or, le préfet a le droit, bien plus le devoir, d'inscrire d'office au budget communal, toutes les dépenses dites « obligatoires », et les vingt paragraphes très compréhensifs de l'article 136 de la loi du 5 avril 1884, qui en contiennent l'énumération, prévoient toutes les dépenses, non seulement nécessaires, mais même simplement utiles à la bonne administration de la commune (2).

Mais en dehors de ces dépenses reconnues nécessaires au bon fonctionnement des services publics ; s'il reste à une commune sur son budget ordinaire

---

(1) Le préfet ne doit refuser d'approuver les adjudications qui lui sont soumises, qu'autant que les formalités prescrites n'auraient pas été remplies *ou que les intérêts de la commune seraient manifestement lésés*. (Circ. du ministre de l'Intérieur. *Bulletin officiel*, 1888, p. 316).

(2) Bien plus, l'article 148 de la même loi permet au Président de la République de rejeter ou de réduire toute dépense jugée excessive.

des sommes disponibles, nous ne voyons pas comment, malgré les liens très serrés de la tutelle administrative, on pourra l'empêcher d'employer comme elle le voudra ce reliquat, que ce soit en réjouissances publiques ou en secours à ses employés, en feux d'artifice ou en sursalaires aux ouvriers des chantiers communaux. Un Conseil muninipal — il ne faut pas l'oublier — relève en somme, et avant tout, du suffrage universel, et si le suffrage universel vient à nommer des mandataires qui gaspillent ses fonds, à lui contribuable, nous ne croyons pas qu'on puisse le protéger malgré lui : « Et s'il me plaît à moi d'être battue !.. »

Nous avons voulu pousser l'hypothèse théorique aussi loin que possible, mais étant donné les moyens préventifs et répressifs que nous avons signalés : possibilité pour le préfet d'inscrire au budget telle dépense avant telle autre, et surtout la nécessité de l'approbation préfectorale pour toute adjudication, il va de soi que les abus deviennent en réalité impossibles, et que les intérêts des contribuables sont absolument sauvegardés.

En résumé nous pensons avoir établi que le but de l'adjudication n'est pas seulement le plus fort rabais, mais aussi et surtout le concours entre toutes les capacités, gage de la bonne exécution des travaux, l'interdiction des marchés occultes, le bon renom

des entrepreneurs ; qu'en tout cas l'esprit de la loi est une économie raisonnable à laquelle ne sont point contraires les « conditions du travail » ; enfin que la lettre des textes prescrivant la concurrence et la publicité en matière d'adjudication n'est nullement violée. Nous avons dû insister sur ces divers points, car leur réunion constitue le motif principal de la jurisprudence du Conseil d'État.

§ III. — Violation de textes formels, en particulier de l'article 2 de la loi du 3 décembre 1888.

En outre de l'article 1er des ordonnances de 1836 et de 1837, on a invoqué d'autres textes que nous ne nous attarderons pas à examiner, car ils font avec lui double emploi. Ce sont divers articles des lois communales du 18 juillet 1837, du 24 juillet 1867, du 14 avril 1871, qui, en ce qui concerne les adjudications, renvoient aux lois spéciales, c'est-à-dire aux ordonnances. Les conseils municipaux ne peuvent faire ce qui leur est interdit, c'est entendu : il s'agit précisément de savoir si, en vertu de ces textes spéciaux, les « conditions du travail » sont illégales.

Mais on a argué de la prétendue violation d'un texte plus précis : l'article 2 de la loi du 3 décembre

1888. L'un des motifs de l'arrêt du Conseil d'État du 21 mars 1890 est en effet ainsi conçu :

Considérant au surplus que l'illégalité desdites clauses a été également reconnue par le pouvoir législatif, qu'en effet l'art. 2 de la loi du 3 décembre 1888 relative à des travaux à exécuter par la ville de Paris sur les fonds de l'emprunt de 1886, dispose que « *les cahiers des charges et séries de prix, dressés pour l'exécution de ces travaux, ne pourront contenir aucune clause contraire aux dispositions du décret du 17 mars 1888* (1) *portant annulation de la délibération du Conseil municipal de Paris en date des 27 avril, 30 décembre 1887 et 29 février 1888, relatives aux travaux communaux* ».

Tels sont, en effet, les termes mêmes de l'article 2 de la loi du 3 décembre 1888, loi financière, toute spéciale, autorisant, pour des travaux d'élargissement de rues, le prélèvement d'une somme de 29 millions sur le fonds de 110 millions réservé aux opérations de voirie dans l'emprunt de 250 millions fait en 1866 par la ville de Paris. Il suffit de lire avec attention le texte ci-dessus pour en comprendre aussitôt la portée restreinte. L'article unique accordant l'autorisation demandée constituait à lui seul toute la loi ; il fut voté sans discussion à la Chambre le 17 mai 1888. Mais au Sénat, M. Bozérian, rapporteur, déposa un amendement qui devint l'article 2 dont il

(1) Décret du 22 mars.

s'agit : voici à quel propos. Le Conseil municipal de Paris, dont les délibérations relatives aux « conditions du travail » avaient été annulées par le décret du 22 mars 1888, revenait à la charge et maintenait, dans une délibération nouvelle du 2 mai 1888, ses prétentions antérieures ; c'était du moins ce que croyait M. Bozérian et ce qu'il exposa au Sénat en ajoutant : « Votre Commission n'a pas pensé que pour les travaux pour l'exécution desquels l'intervention du Parlement est nécessaire, une pareille délibération puisse être tolérée plus longtemps. »

L'honorable sénateur commettait une véritable confusion. La délibération du 2 mai 1888 n'était nullement identique à celles qu'avait annulées le décret du 22 mars : c'est ce que fit remarquer au Sénat, M. Bourgeois, sous-secrétaire d'État du ministre de l'Intérieur. La décision nouvelle avait été précédée de négociations entre la préfecture et la commission du travail du Conseil municipal, et le ministre, M. Floquet, avait pensé que ces dispositions pouvaient être acceptées. « Le gouvernement, disait M. Bourgeois, n'a pas laissé violer un décret, il a approuvé une délibération nouvelle qu'il croit bonne et conforme à la légalité. » Le projet revint devant la Chambre le 25 octobre 1888, précédé d'un exposé des motifs où le Ministre de l'Intérieur, étant donné l'urgence des crédits, décla-

rait ne pas s'opposer au vote de l'article additionnel dont il tenait cependant à faire remarquer la complète inutilité. Tel fut aussi l'avis de la Commission qui en réclama la suppresssion. Mais cet article fut repris sous forme d'amendement par MM. Javal et de Lanjuinais et fut voté, bénéficiant ainsi de l'indifférence du gouvernement.

Quelle est maintenant la portée de ce texte ? Uniquement celle-ci : d'exiger l'observation stricte du décret du 22 mars 1888 (portant annulation de certaines délibérations du Conseil municipal) lors de l'exécution des travaux spéciaux que la loi du 3 décembre avait pour but d'autoriser.

On insiste en prétendant que cet article 2 est une interprétation législative des ordonnances de 1837 et 1838 dans le sens de l'interdiction absolue des « conditions du travail ». Chose curieuse, nous y voyons absolument le contraire, à supposer qu'il puisse y avoir là interprétation d'un texte auquel il n'est même pas fait allusion. Voici, en effet, la pensée de M. Bozérian, auteur de l'amendement : « Cet article, disait-il, ne se réfère pas à tous les travaux de la ville de Paris, *il s'applique seulement à ceux pour lesquels on demande l'autorisation d'emprunter une somme de 29 millions.* — Mais, objecta-t-on, votre article ne se rattache pas à la loi, il constitue une autre loi. L'objection

pourrait avoir une certaine valeur si *nous avions entendu établir une règle obligatoire pour tous pour tous les travaux*, même pour ceux pour lesquels il n'y a pas lieu de demander l'autorisation du Parlement. Mais ici la ville de Paris nous demande l'autorisation de faire emploi d'une somme de 29 millions, pour certains travaux qu'elle indique. Or quelle est en pareille matière la pratique constante, le droit constant du gouvernement et des assemblées ? C'est quand une ville, un département, demande l'autorisation d'emprunter, d'imposer, si on le juge à propos, certaines conditions pour cet emprunt (1) ».

N'est-il pas étonnant de voir le parti qu'après des paroles si nettes, le Conseil d'État a voulu tirer de l'article 2 de la loi du 3 décembre 1888 ? En réalité, s'il y avait là interprétation législative des ordonnances de 1837 et 1838, il faudrait lui reconnaître un sens tout opposé à celui qui lui est prêté. Si M. Bozérian avait voulu faire consacrer par le Sénat l'illégalité des « conditions du travail » dans les cahiers des charges, il n'aurait pas pris soin de déclarer que l'article proposé par lui ne s'appliquait même pas à tous les travaux de la ville de Paris. C'eût été une singulière façon de faire à l'illégalité sa part.

---

(1) *J. Off.* Sénat. Séance du 16 octobre 1888, p. 1347.

§ IV. — Argument tiré de l'article 1119 du Code civil.

Nous avons successivement examiné les motifs fournis par la jurisprudence du Conseil d'État pour déclarer illégales les « conditions du travail » ; mais à côté de ces arguments d'ordre administratif, certains jurisconsultes en ont fait valoir un autre de portée juridique plus générale. De même que, en l'absence de textes administratifs spéciaux, c'est aux règles du droit civil qu'on se réfère pour interpréter le contrat d'adjudication, de même, quand le droit administratif ne fournit plus d'arguments, c'est au Code civil lui-même qu'on en vient emprunter. Les « conditions du travail » insérées dans le cahier des charges constituent au premier au chef une stipulation pour autrui : or, les contrats de ce genre sont contraires aux plus anciens principes du droit et formellement interdits par l'article 1119 du Code civil.

L'état actuel de notre jurisprudence, qui a si heureusement élargi le champ des exceptions à l'article 1119, ouvert par l'article 1121, nous permet d'abréger la discussion sur ce point.

La vieille règle « *alteri nemo stipulari potest* » conservée dans notre Code n'y apparaîtplus qu'à l'état

de vague formule. L'article 1119 est un de ces textes sans âme dont la vie s'est enfuie pour s'infuser dans un corps nouveau qui est, en la circonstance, l'article 1121 d'exception devenu la règle. La seule portée des articles 1119 et 1121 semble maintenant, d'après la jurisprudence, se réduire à la confirmation du principe qu'il n'y a pas de convention sans cause. De très nombreux arrêts, il résulte que pour que la stipulation pour autrui soit valable, il suffit que le stipulant soit lui-même engagé vis-à-vis du promettant. D'autres arrêts valident le contrat en se fondant sur l'intérêt moral du stipulant (1). « Le profit moral des avantages faits aux personnes désignées, suffit, dit la Cour de cassation, pour constituer un intérêt personnel dans le contrat ».

Et à ce propos, il nous faut signaler un arrêt de la Cour de Poitiers, qui fait autorité en la matière (Poitiers 1889 D. 90. II, 159) et qui déclare que des clauses établies en faveur des ouvriers (dans l'espèce interdiction aux entrepreneurs de sous-traiter, et obligation pour eux de justifier du paiement fait aux ouvriers) « constituent, de la part de l'Adminis-

---

(1) Caen, 1845 (S. 45, 11, 534).
Amiens, 1888 (S. 88, 2, 220).
Bourges, 1888 (S. 89, 2, 17).
Cass., 88 (Dalloz, 88, I, 77).

tration une stipulation pour autrui autorisée par l'article 1121 du Code civil, dont les ouvriers peuvent revendiquer directement le bénéfice contre l'entrepreneur ».

Et dans les motifs de l'arrêt : « Attendu que la jurisprudence est unanime à interpréter dans le sens même des conclusions de Dupin, l'article 9 du cahier des clauses et conditions générales de 1866 relatif aux travaux des ponts et chaussées, que cette clause constitue une véritable stipulation en faveur des tiers dans les conditions de l'article 1121 et dont ces tiers peuvent revendiquer le bénéfice contre les entrepreneurs ».

Qu'on ne dise pas que l'État, la commune n'a pas ici d'intérêt dans le sens de l'article 1121. « Attendu, répond la Cour, que l'on comprend très bien que dans un intérêt moral et pour la bonne renommée des travaux publics, l'État ait voulu assurer aux ouvriers le paiement effectif des fournitures ».

Nous avons insisté à dessein sur cette jurisprudence car l'assimilation s'impose entre les conditions dont il est parlé et celle que nous étudions ; s'il y a diversité d'espèces, il n'y a pas changement de principe, et, au point de vue du droit, il n'y a pas seulement analogie mais identité (1).

---

(1) Tel est l'avis de M. E. Lambert dans son très remarquable

Et il importe de noter ici, sous forme de remarque, que du jour où la légalité des « conditions de travail » serait reconnue par le Conseil d'État ou proclamée par un texte nouveau, d'après la jurisprudence même que nous venons d'analyser, les ouvriers auraient une action directe contre l'entrepreneur, devant les tribunaux judiciaires, pour poursuivre l'exécution des conditions stipulées à leur profit par l'État, le département ou la commune. Cette conséquence pratique mérite d'être soulignée.

§ V. — Conclusion : Légalité des conditions du travail.

La conclusion qui se dégage de cette étude est que les principes de droit public et de droit civil invoqués en termes assez vagues par les adversaires des « conditions du travail » ne s'incarnent en aucun texte assez précis pour interdire l'introduction de ces clauses dans les cahiers des charges ; et, sans préjuger la question au point de vue des avantages ou des

---

ouvrage *La stipulation pour autrui*. M. Lambert, il est vrai, repousse la légalité des « conditions du travail » conformément à la jurisprudence du Conseil d'État ; toutefois, faisant allusion au motif principal sur lequel elle se fonde, « nous ne sommes pas bien sûrs, dit-il, que cette interprétation n'exagère pas la portée du mot CONCURRENCE dans l'art. 1er des ordonnances de 1837 et 1838. »

inconvénients économiques, nous ne croyons pas que la solution du Conseil d'État soit solidement étayée en droit.

Cette solution, du reste, s'explique par les circonstances, et l'on comprend parfaitement les appréhensions du Conseil d'État qui, chargé de maintenir le principe de la tutelle administrative, peut s'effaroucher parfois, et non sans raison, des tentatives envahissantes, des prétentions réglementaires du Conseil municipal de Paris toujours prêt à introduire la politique où elle n'a que faire. Il faut reconnaître, d'autre part, que l'innovation proposée ne répond guère à l'esprit de notre législation tout imprégné de libéralisme économique et d'autoritarisme administratif. De là les objections vagues que nous avons rencontrées au nom de la liberté du travail, de la liberté des conventions, du grand principe de la concurrence en matière d'adjudications. Nous avons voulu préciser et nous avons cherché le texte formel qui s'oppose à l'insertion des « conditions du travail » dans les cahiers des charges : nous ne croyons pas l'avoir rencontré ; et voilà pourquoi, selon nous, quelque opinion qu'on professe sur cette mesure au point de vue économique, c'est à tort qu'on la combat au nom des principes juridiques.

CHAPITRE III

PROPOSITIONS DE LOIS RELATIVES AUX « CONDITIONS DU TRAVAIL ».

Si convaincu qu'on soit de la légalité des « conditions du travail », il n'en faut pas moins s'incliner devant la jurisprudence du Conseil d'État, opiniâtrement fixée en sens contraire. Les partisans de cette thèse peuvent-ils espérer que le Conseil d'État change d'avis ? Ce revirement n'est pas impossible, mais il serait peut-être téméraire de l'escompter pour un avenir prochain. Aussi tournent-ils leurs efforts vers une solution législative.

Le 30 janvier 1894, M. Édouard Vaillant, député, et 48 de ses collègues déposaient sur le bureau de la Chambre une proposition de loi relative à l'établissement des conditions du travail dans les travaux communaux de la ville de Paris et de chaque commune dont voici le texte (1) :

Art. 1er. — La ville de Paris est autorisée à mettre directement

(1) *J. Off.*, doc. parl., Chambre, session ord. de 1894, p. 103.

en application ou à inscrire dans les cahiers des charges de ses travaux neufs ou d'entretien, crédités sur fonds du budget ordinaire ou sur fonds d'emprunt, toutes mesures utiles à la bonne exécution desdits travaux.

Art. 2. — Parmi ces mesures, sont comprises:

1° Une surveillance efficace des salaires et des chantiers municipaux;

2° Les conditions du travail, telles qu'elles ont été définies par les dispositions suivantes de l'article 1er de la délibération du 2 mai 1888 du Conseil municipal de Paris. (Suivent les clauses de cet article, reproduites plus haut, page 8).

Art. 3. — En toutes communes, pourront être établies, par le Conseil municipal, des conditions semblables du travail, dans les travaux communaux en rapport avec les circonstances locales et les besoins de l'existence ouvrière.

Nous ne ferons à cette proposition de loi qu'une critique — mais capitale, à notre avis, — c'est d'être trop spéciale et de revêtir l'apparence d'une loi de combat. Tout y a trait à la ville de Paris et à telle délibération du Conseil municipal, dont on reproduit les termes mêmes pour les couvrir de l'approbation législative. La journée sera de neuf heures ; le salaire sera celui de la série de prix. Un paragraphe de trois lignes vient, il est vrai, étendre le bénéfice de cette autorisation à toutes les communes de France, mais il n'apparaît que comme un appendice à la loi, dont, logiquement, il eût dû constituer le fond (1).

(1) Cette proposition de loi, signée par les seuls membres du

Une autre proposition a été présentée à la Chambre, le 23 janvier 1894, par M. André Castelin. Elle est intitulée comme suit :

Proposition de loi portant réglementation sur les chantiers de l'État, des départements, des communes, des entreprises d'utilité publique exécutées par des particuliers, relative : 1° aux conditions du travail, assurances, accidents, hospitalisation, repos hebdomadaire ; 2° à la limitation du nombre des ouvriers étrangers sur les chantiers ; 3° à la participation des associations ouvrières aux travaux publics (1).

Nous ne citerons pas en entier cette proposition fort longue, mais seulement les deux premiers paragraphes du titre Ier.

§ 1er. — *Journée normale.*

Art. 1er. — La durée normale de la journée de travail ne pourra dépasser dix heures, repas déduits, eu égard aux conditions de rapidité d'exécution exigées pour les travaux publics.

Art. 2. — Nul ne pourra travailler plus de douze heures consécutives, repas déduits.

Art. 3. — Au-delà de dix heures de travail, les heures seront considérées comme heures de nuit et payées double.

Art. 4. — Pour les travaux malsains et dangereux, la journée normale sera de sept heures, repas déduits. Cette disposition est applicable aux fouilles et maçonneries de puits, aux travaux effec-

---

groupe socialiste, a été considérée comme l'expression d'une revendication collectiviste. Cette opinion, inexacte sans doute, mais fondée sur les apparences, explique le peu de succès de la proposition.

(1) *J. Off.*, doc. parl. Chambre, session ord. de 1894, p. 1055.

tués en galeries, en sous-œuvres de constructions, dans l'embarras des étais, dans les parties inondées par les eaux d'infiltration, dans les terrains marécageux, etc.

§ 2. — *Prix de la journée.*

Art. 5. — Le prix de la journée ne peut être inférieur à celui qui est alloué aux ouvriers de la même profession dans le chef-lieu d'arrondissement.

Cette proposition de loi, qui tend à imposer une réglementation uniforme et obligatoire, nous semble beaucoup moins acceptable que celle de M. Vaillant. La fixation qu'elle contient est à la fois arbitraire et trop précise : ainsi le prix payé au chef-lieu d'arrondissement ne nous semble nullement un critérium dont la généralisation soit heureuse.

Il est certain d'ailleurs que l'intervention du législateur en notre matière sera très difficile à obtenir, car il est à craindre que la question politique se mêle immédiatement au débat et le fasse dévier. On peut aussi redouter que le législateur succombe à la tentation de trop réglementer : or, de l'avis général, la simple liberté, reconnue aux communes de stipuler des conditions du travail, en rapport avec les circonstances locales, serait moins dangereux et partant plus efficace que toute disposition impérative.

C'est, du reste, vers l'obtention de cette liberté que les partisans des « conditions du travail » font

de plus en plus converger leurs efforts, et il semble bien que la question vienne d'entrer dans la voie de la réalisation pratique. Le Conseil supérieur du travail, saisi depuis longtemps déjà, a adopté, le 10 décembre 1897, sur le rapport de M. Keufer, un vœu tendant à l'introduction obligatoire, dans les cahiers des charges de l'État et des départements, mais facultative dans ceux des communes et des établissements publics, des « conditions du travail » : minimum de salaire, maximum d'heures de travail, repos hebdomadaire, assurance contre les accidents.

De plus, la Commission du travail de la Chambre avait été chargée d'examiner les deux propositions de lois ci-dessus mentionnées : celle de M. Vaillant et celle de M. Castelin. Le 10 mars 1898, M. Lavy, rapporteur, a publié son rapport : en voici les conclusions (1).

« Votre Commission aurait pu soumettre à votre approbation, en un texte de loi, tous les vœux émis par le Conseil supérieur du travail. Elle a préféré limiter son œuvre. Elle a décidé que les conditions de travail qui paraissent aujourd'hui incontestées et

(1) Rapport fait au nom de la Commission du travail, chargée d'examiner les propositions de loi relatives aux « conditions du travail » dans les travaux publics, par M. Aimé Lavy, député. Chambre des députés, annexe au procès-verbal de la 2e séance du 10 mars 1898. — No 3113.

qui sont relatives au marchandage, à l'emploi des ouvriers étrangers et au jour de repos hebdomadaire, devront avoir leur place dans tous les cahiers des charges des travaux de l'État, des départements et des communes.

Pour les clauses relatives au salaire et à la durée de la journée, elle a pensé, en ce qui concerne les travaux de l'État, qu'une loi spéciale devrait intervenir ; mais elle a cru aussi que, dès à présent, la faculté devait être accordée aux départements et aux communes d'inscrire ces clauses dans leurs cahiers des charges.

En suite de ces résolutions, elle soumet à vos délibérations la proposition de loi dont la teneur suit :

PROPOSITION DE LOI

Article premier

Dans leurs travaux neufs ou d'entretien crédités sur le budget ordinaire, ou sur fonds d'emprunt, que ces travaux soient faits en régie ou donnés par adjudication, l'État, les départements et les communes devront :

1° Accorder ou exiger qu'on accorde aux ouvriers un jour de repos par semaine ;

2° N'admettre l'emploi que de 1/10 d'ouvriers étrangers, au maximum ;

3° Interdire le marchandage, conformément au décret-loi du 2 mars 1848, et à l'arrêté du gouvernement provisoire du 21 mars 1848.

Les pénalités prévues audit arrêté seront applicables à toutes les infractions aux prescriptions du présent article.

L'État, les départements et les communes pourront, en outre, résilier le contrat en cours d'exécution, et priver l'entrepreneur coupable, pour un temps ou à titre définitif, de la faculté de se présenter aux adjudications.

ART. 2.

Les départements et les communes peuvent insérer, dans les cahiers des charges des travaux en régie ou par adjudication, des clauses relatives à la fixation des salaires, à la détermination de la journée de travail, et toutes autres clauses qui seraient de nature à assurer à la fois la bonne exécution des travaux et des conditions de paiement des salaires, d'organisation du travail, d'hygiène, de sécurité en faveur des ouvriers.

Que penser de cette proposition de loi ? Il est à remarquer, d'abord, que l'article 1^er^ ne fait que consacrer un état de fait. L'exigence d'un jour de repos par semaine, la limitation du nombre des ouvriers étrangers, l'interdiction du marchandage n'ayant pas été visées par les arrêts du Conseil d'État, qui parlent seulement du minimum de salaire et du maximum d'heures de travail, ont continué à figurer dans les cahiers des charges. La consécration législative serait cependant nécessaire pour faire cesser toute incertitude.

Quant à l'article 2, il se borne à accorder aux départements et aux communes la faculté d'insérer le minimum de salaire et le maximum de durée de tra-

vail dans leurs cahiers des charges. Cette proposition est à la fois moins précise et plus timide que le vœu émis par le Conseil supérieur du travail, plus timide surtout, car elle ne parle pas des travaux de l'État. Nous en trouvons la raison dans ce fait que, depuis quelque temps, les idées ont très rapidement progressé relativement à la question qui nous occupe. Et il est arrivé que l'avis de la Commission parlementaire du travail, qui s'était formé lentement, au cours de nombreuses séances, bien qu'il ait été émis postérieurement à celui du Conseil supérieur du travail, s'est trouvé en retard sur lui.

Néanmoins, au point de vue législatif, cette proposition de loi, précisément à cause de sa modération même, aurait pu avoir quelque chance de succès, si elle n'était pas intervenue absolument à la fin de la législature.

Faut-il souhaiter que cette proposition de loi ou qu'une autre analogue aboutisse ? C'est ce que nous allons voir dans notre seconde partie, en étudiant la question de légitimité et d'utilité.

Mais, dès maintenant, nous devons nous demander si, juridiquement, une loi nouvelle est indispensable pour permettre l'introduction des « conditions du travail » dans les cahiers des charges.

Nous croyons qu'un décret suffirait, et nous partageons l'avis de M. Keufer qui se déclare partisan

d'une simple intervention gouvernementale ; toutefois nous sommes en désaccord avec lui sur la nature de cette intervention : « Nous avons la conviction, écrit-il, que les ordonnances de 1836 et 1837 pourront être modifiées dans le sens que nous avons indiqué avec le concours spontané, volontaire du gouvernement et du Conseil d'État. La preuve la plus indiscutable c'est que l'ordonnance du 4 décembre 1836 a été abrogée et remplacée par un décret du 18 novembre 1882, et cela *sans aucune intervention* du Parlement (1). »

Or, les ordonnances de 1836 et 1837 rendues en exécution de l'article 12 de la loi de finances du 31 janvier 1833, ne peuvent être abrogées par décret. L'exemple qu'on propose est mal choisi : le décret de 1882 ne fait que rééditer et compléter l'ordonnance de 1836 déjà reproduite dans le décret du 31 mai 1862 et dans l'article 50 du règlement du 26 décembre 1866 sur la comptabilité publique (2).

---

(1) *Rapport tendant à rechercher les moyens de parer aux funestes conséquences du système actuel des adjudications*, par A. Keufer, ouvrier typographe, secrétaire général de la Fédération française du Livre, membre du Conseil supérieur du Travail.

(2) Ce n'est pas d'ailleurs de son plein gré que le gouvernement a rendu ce décret ; il a été mis en demeure de le faire par le pouvoir législatif, qui avait, à plusieurs reprises, réclamé l'énumération limitative des exceptions contenues dans l'art. 2 de l'ordonnance.

On voit maintenant tout l'intérêt de la discussion juridique qui a précédé. Si l'on admet avec le Conseil d'État que le principe de la concurrence édicté par l'article 1er des ordonnances est violé par les « conditions du travail », le Gouvernement est impuissant à ordonner l'introduction de ces clauses dans les cahiers des charges, et il devient nécessaire de recourir au Pouvoir législatif. Si, au contraire, comme nous croyons l'avoir démontré, ce principe n'est point atteint, l'intervention du Pouvoir exécutif suffit.

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE ÉCONOMIQUE

—

CHAPITRE IV

LÉGITIMITÉ DES « CONDITIONS DU TRAVAIL ».

Avant d'examiner s'il est utile ou même possible, au point de vue économique, d'introduire les « conditions de travail » dans les cahiers des charges, nous devons nous demander sur quel principe on prétend établir cette mesure : c'est la question de légitimité.

On dit : l'État, la commune doivent avoir pour préoccupation constante de procurer aux ouvriers un travail rémunérateur, de *promouvoir* l'amélioration des conditions de travail et notamment d'élever les salaires. Nous ne croyons pas que tel soit le rôle de l'État et de la commune, ni le but qu'ils doivent se proposer dans les travaux publics.

On dit encore : le salaire, pour être juste, ne doit

pas descendre au-dessous de la limite qui assure à l'ouvrier l'entretien normal de son existence, et certains, par ouvrier, entendent l'homme, le couple humain (homme et femme), c'est-à-dire la famille, et, pour préciser, la famille moyenne.

Nous ne méconnaissons pas la valeur de cette théorie, n'étant pas de ceux qui font de l'économie politique une science *amorale*, c'est-à-dire indépendante, ou mieux, insouciante de tout principe supérieur. Le juste doit primer l'utile ; et il existe, à notre avis, un salaire nécessaire au-delà duquel seulement le flux ou le reflux de l'offre et de la demande devrait produire ses effets. Sans entrer dans l'examen doctrinal des théories sur la valeur et le prix, nous croyons que celui-ci devrait avoir pour base première, pour mesure nécessaire et *minima*, la subsistance convenable de l'auteur du travail utilisable. Et ce n'est peut-être pas là seulement une pure considération morale : l'une des causes de la fréquence et de la gravité des crises économiques en ces derniers temps ne serait-elle pas ce fait que la production ne se règle ni sur le besoin du producteur, ni même sur celui du consommateur, mais sur la demande individuelle de de ce dernier, souvent hors de proportion avec l'utilité réelle ? Cette demande individuelle qui, à défaut d'organisation et de prévision, règle tout, dépend elle-même de circonstances multiples telles que le

caprice ou la mode dont, en dernière analyse, le salaire ressent par contre-coup les brusques oscillations que ne limite aucun cran d'arrêt. Le salaire minimum obtenu en fait — il le serait beaucoup plus sûrement par les associations que par l'État — le salaire minimum considéré commme élément irréductible du prix de revient serait ce cran d'arrêt : la morale l'impose et l'économie politique y trouverait son compte.

Mais sans examiner ici aucun système réglementaire, ce qui serait sortir de notre sujet, nous devons nous demander si l'État et la commune sont tenus de payer ce salaire minimum ? Oui, en principe, comme tout patron (1).

Toutefois, ce n'est pas là la base sur laquelle s'appuient le plus solidement et de façon immédiate les revendications en faveur des « conditions du travail ». Il s'agit, en effet, d'une obligation morale,

---

(1) « La formule du juste salaire se retrouve notamment chez tous les publicistes chrétiens et chez le premier d'entre eux, le pape Léon XIII. Nous admettons cette expression, nous la croyons utile au point de vue moral. Le « juste salaire » est le salaire convenable qui est en harmonie avec la personne de l'ouvrier et la tâche accomplie par lui. L'employeur ne doit jamais perdre de vue le devoir moral qui lui incombe de rémunérer ses ouvriers convenablement, même avec une certaine largeur stimulante. » (Leroy-Beaulieu. *Traité historique et pratique d'Économie politique.* t. II, p. 484).

à propos de laquelle on a discuté pour savoir si elle était imposée par la justice commutative, régulatrice du contrat, ou seulement par la justice distributive (1) ; d'ailleurs, ce n'est pas seulement le minimum de droit dont on réclame l'insertion dans les cahiers des charges, mais aussi le minimum de fait, le minimum courant, souvent très inférieur au minimum de droit ; enfin, il y aurait là une appréciation des conditions d'existence et des besoins de l'ouvrier qui ne semble pas être de la compétence directe du Conseil municipal.

Voici quel nous paraît être le véritable point de vue. Le système de l'adjudication de travaux publics au plus fort rabais est une prime à l'abaissement du prix de la main-d'œuvre et au surmenage de l'ouvrier. Par l'adjudication, l'Etat, la commune obligent l'entrepreneur à spéculer sur les salaires, et cela d'autant plus qu'ils soustraient à l'action de la concurrence tout ce qui a trait aux matériaux, dont ils ont soin de spécifier la qualité, la provenance et parfois le prix : en dehors donc de la différence d'habileté qui peut exister entre chaque soumissionnaire, c'est sur le prix de la main-d'œuvre que portera la lutte ; c'est-à-dire que celui qui paiera le

(1) R. P. Antoine. *Cours d'Economie sociale* (Guillaumin, 1896), p. 570 et suiv.

moins cher aura le plus de chance d'obtenir les travaux, et l'excitation au rabais est d'autant plus forte que les entreprises publiques sont plus recherchées à cause de leurs avantages, et spécialement de la garantie absolue de paiement qu'elles présentent. Si, au moins, l'avilissement des salaires produit par ce système se limitait aux travaux publics ; mais il réagit sur les travaux privés. Les travaux publics sont en effet les régulateurs du marché, en raison de leur importance, de leur périodicité, et surtout de la notion indicatrice qu'on en tire pour les contrats entre particuliers. « L'État ou la commune paie tant : donc c'est le taux courant. »

Or l'État et la commune doivent, comme tout patron, s'interdire de spéculer sur les salaires et de bénéficier des rabais excessifs. Comme tout patron est même trop peu dire, car s'il est quelqu'un qui doive donner l'exemple de la loyauté et de la moralité dans de contrat (1), c'est assurément l'État, la commune qui personnifient l'intérêt public et seraient

(1) Certains auteurs adversaires déclarés de l'introduction des « conditions du travail » dans les cahiers des charges, défendent cependant avec énergie ce principe de l'État « patron modèle » : tel M. Cheysson qui ne cesse d'en réclamer l'application aussi bien pour l'habitation et pour la retraite que pour la permanence des engagements. (V. Discussion à la Société d'Économie sociale. La *Réforme sociale*, 16 août 1895).

inexcusables de borner leurs préoccupations à la plus grande économie possible, sans se soucier de l'exploitation des ouvriers qui en serait la conséquence. Ils doivent donc prendre garde que les ouvriers employés dans leurs travaux ne souffrent aucun dommage dans leur santé, dans leur dignité, dans leur moralité, c'est-à-dire veiller à ce qu'ils soient convenablement rémunérés, et à ce que le rabais que l'adjudication a pour effet d'entraîner, ne fasse pas descendre les salaires au-dessous, non seulement du minimum nécessaire à la vie, mais encore du minimum de fait tel qu'il résulte du marché sans l'intervention déprimante des grands travaux d'adjudication publique.

En somme l'introduction des « conditions du travail » dans les cahiers des charges n'a pas un but positif, élever les salaires, mais un but négatif : empêcher l'abaissement du prix et des conditions de la main-d'œuvre sous l'influence de l'adjudication. Ces conditions ne sont autre chose qu'un contre-poids à l'excitation au rabais excessif sur les salaires, au surmenage des ouvriers, à la sous-entreprise, etc., que crée le système actuel des adjudications (1).

Cette théorie nous paraît solidement établie, et

(1) On s'est demandé si, pour parer aux inconvénients du système des adjudications, l'introduction des conditions du travail est bien

les arguments qu'elle emprunte à la morale par le principe de l'obligation qu'elle énonce, au droit public par le rôle qu'elle attribue à l'État et à la commune, personnes civiles, enfin à l'économie politique par la constatation de l'influence considérable des travaux publics sur le marché, sont certainement de ceux devant lesquels il faut s'incliner.

---

indispensable et s'il ne suffirait pas de fixer en même temps qu'un minimum un *maximum* de rabais. C'est le système que dans son rapport, au nom de la Commission extra-parlementaire, propose M. Boulanger ; système, observons-le en passant, qui exigerait une modification de textes car il n'est nullement conforme à l'art. 7 des ordonnances d'après lequel il doit être fixé, non pas un maximum et un minimum de prix, mais bien un maximum de rabais ou un minimum de prix. Cette mesure, d'ailleurs, remplirait-elle le but cherché ? Il est permis d'en douter. Ce qu'on se proposerait serait de garantir, non pas le bénéfice de l'entrepreneur, mais le salaire de l'ouvrier : n'est-il pas plus simple de protéger ce dernier directement ? En fait les « conditions du travail » auront peut-être pour résultat de diminuer le taux du rabais (très peu comme nous le verrons plus loin) : mais en tout cas elle ne le diminueront que dans la mesure nécessaire. Si au contraire, on fixe à priori un maximum de rabais, rien ne prouve que ce seront les ouvriers qui en profiteront. Voici ce qui s'est passé en Belgique. Dans les cahiers des charges relatifs à l'entretien, il y avait deux bordereaux de prix, l'un relatif aux quantités de travaux, l'autre aux salaires. L'entrepreneur faisait d'ordinaire un rabais *global* sur le tout. Le Ministre, M. de Bruyn, désireux d'assurer aux ouvriers un salaire suffisant, défendit aux entrepreneurs de faire porter le rabais sur le bordereau des salaires ; il oublia de leur dire : les salaires que je vous paye, vous les payerez à vos ouvriers ! Qu'est-il arrivé, c'est que les entrepreneurs, payant en réalité aux ouvriers des salaires moindres, ont reporté cette réduction sur le seul bordereau des quantités d'ouvrage.

Cependant on a critiqué leur caractère quelque peu abstrait et théorique. On a nié que ce soit sur le prix de la main-d'œuvre que porte le rabais : « J'ai pris part à des milliers d'adjudications, affirme un entrepreneur, je n'ai jamais constaté cette compression du salaire (1). » En Belgique, un avocat du ministère, ancien ministre lui-même, déclare par contre, qu'il a pu se convaincre par les nombreux procès qu'il a dû plaider pour l'État, que toujours ou presque toujours les réductions de prix dans les adjudications sont récupérées sur les salaires (2). Entre ces affirmations contradictoires, il importe de recourir au témoignage des faits.

L'observation présente ici quelque difficulté, car le terme de comparaison fait défaut ; on voit très bien ce qu'est l'adjudication sans « conditions du travail », on ignore ce qu'elle serait si ces conditions étaient stipulées. Prendre pour mesure le taux du marché ? Mais le marché subit le contre-coup de l'adjudication. De telle sorte qu'il faudrait s'en rapporter au taux de la veille qui peut différer de celui du lendemain par l'effet de circonstances autres que l'adjudication.

Toutefois, des faits très nombreux ont été constatés qui établissent de façon certaine, et avec une exac-

---

(1) *Conseil sup. du travail belge*, p. 144.
(2) *Conseil Communal de Bruxelles*, t. II, p. 3.

titude suffisante, l'avilissement du salaire produit par l'adjudication.

La discussion qui eut lieu sur ce sujet au Conseil supérieur du travail belge en révéla de très précis : nous ne pouvons que signaler ici ceux qui furent cités par MM. Verhægen, Lauters, Denis, et auxquels il est facile de se reporter (1).

L'enquête ordonnée le 16 mars 1896 par le Conseil communal de Bruxelles portait, en premier lieu, sur le point de savoir s'il y avait des faits connus d'abaissement de salaires provoqué par les adjudications. Les patrons ont répondu presque tous négativement ; il est vrai que la question leur avait été posée sous cette forme un peu naïve : « Pouvez-vous citer des cas où vous avez été obligé de réduire le salaire de vos ouvriers par suite du bas prix auquel vous avez soumissionné ? » La réponse était indiquée : — « Aucun patron, je crois, ne voudrait avoir le déshonneur d'avoir réduit les salaires de ses ouvriers. » (M. Huet). Un autre dit : « Je n'ai jamais soumissionné qu'en tenant compte du salaire normal de mes hommes, sans prévoir l'éventualité d'une diminution de salaire. Je réussis rarement dans les adjudications, c'en est peut-être la cause. » « Pour moi, non, répond

(1) *Cons. sup. du travail*, p. 44 et suiv.

un troisième, mais certains de mes collègues ont dû le faire. »

Les syndicats ouvriers, au contraire, ont été affirmatifs et ont apporté des faits précis.

Le syndicat des ébénistes signale le cas de patrons qui, ayant obtenus une adjudication, embauchèrent des ouvriers à 40 c. l'heure, alors que la journée était de 50 c. l'heure, et qui diminuèrent aussitôt le salaire de leurs anciens ouvriers.

« C'est forcément sur la main d'œuvre, déclare le syndicat des peintres, que se font les rabais qui, nous l'avons vu pour la nouvelle Poste, atteignent jusqu'à 4 0/0 ».

Le syndicat des marbriers, celui des terrassiers, etc., citent des faits analogues. Ce sont là des faits courants, déclarent d'autres syndicats.

D'une enquête parlementaire anglaise, il résulte que « l'ancien système d'adjudication au rabais les plus forts, sans condition, tendait à maintenir les salaires bas (1) ».

En France, bien que cette question n'ait été guère étudiée, on relève des constatations semblables. Le journal la *Corporation* en a fourni plusieurs (2).

---

(1) Note de l'*Office du travail*, p. 53.

(2) Articles parus le 3 avril et le 19 juin 1897, sous la signature de M. E. Rivière, ingénieur des arts et manufactures.

Un maire de commune rurale cite l'exemple suivant : un travail de voirie communale avait été adjugé à un rabais de 28 0/0 sur le devis dressé par l'agent-voyer ; le premier adjudicataire, qui supportait en outre tous les frais de timbre et d'enregistrement, céda son marché avec 5 0/0 de bénéfice à un sous-tâcheron qui, exécutant le travail avec un rabais de 38 0/0, trouva néanmoins le moyen de réaliser un bénéfice de 10 0/0 grâce à l'emploi du *truck-system* et par l'exploitation des habitudes d'intempérance et d'imprévoyance des terrassiers nomades, tirant d'eux, par les plus chaudes journées, un travail excessif pour un salaire de trois francs dont il recouvrait la plus grande partie en leur fournissant de l'alcool.

Notons encore ce fait rapporté par M. Delor dans un très intéressant article de la *Réforme sociale* (1), sur l'exécution des grands travaux publics. A un entrepreneur qui ne payait ses ouvriers que 20 à 22 centimes l'heure (soit 2 fr. à 2 fr. 20 par jour) au lieu de 60 c. comme autrefois, il demandait la raison de cet abaissement de salaire, et celui-ci de répondre que les grands travaux publics étant moins nombreux que par le passé, la concurrence plus vive que se faisaient les entrepreneurs portait sur-

(1) Décembre 1888.

tout sur le salaire. La main-d'œuvre entrant pour 80 0/0 au moins dans la plupart des travaux de chemin de fer, il en résultait que les rabais de 25, 30 et 35 0/0 qu'on reprochait aux entrepreneurs d'avoir consentis, étaient absolument justifiés par la certitude qu'ils avaient d'avoir des ouvriers à très bas prix.

Indiquons enfin le résultat très significatif de l'enquête organisée par la Fédération du Livre, relativement aux conséquences du système des adjudications dans cette industrie (1). Certains syndicats déclarent n'avoir pas eu encore à se plaindre de ce système ; mais la plupart lui sont absolument hostiles et appuient leur sentiment sur des faits dont nous regrettons de ne pouvoir donner le détail. C'est ainsi que dans les villes de Bordeaux, Lille, Marseille, Bar-le-Duc, Châlon-sur-Saône, Amiens, Agen, Périgueux, Arras, Rennes, Douai, Tours, Montbéliard, Morlaix, Tonnerre, Sedan, il y a eu baisse de salaires ; que dans les villes du Hâvre, Marseille, Saint-Brieuc, Avignon, Besançon, Constantine, Nice, Bourg, Bône, Alger, Épinal, Oran, Laval, Mont-de-Marsan, Montbéliard, certains patrons adjudicataires

(1) M. Keufer, à l'obligeance duquel nous devons d'avoir pu prendre connaissance de cette enquête, en a lui-même publié les résultats dans le rapport qu'il a présenté au Conseil supérieur du travail, au nom de la Commission permanente.

ont occupé de nombreux apprentis, des demi-ouvriers ou des femmes à un salaire inférieur de 20, 30, 40, et quelquefois 50 °/₀.

Dans certaines villes, des inconvénients moindres ont été observés. « L'adjudication n'a pas fait baisser les salaires, écrit le syndicat de Nevers, mais ce système a été un obstacle dans la présentation de notre tarif. Nos patrons ressentent les effets de ce système si préjudiciable à tous. »

Cette énumération de faits, volontairement très restreinte, fournit une base solide à l'argumentation qui précède, et permet de conclure à la légitimité des revendications en faveur des « conditions du travail ».

Mais, dit-on, si légitime et si désirable que puisse paraître, en théorie, l'introduction de ces conditions dans les cahiers des charges, il n'en est pas moins vrai que c'est là une mesure antiscientifique et inapplicable. Sinon inapplicable, du moins très dangereuse, reprend-t-on, car elle tournerait au détriment de ceux mêmes qu'elle prétend servir. Enfin, des adversaires moins absolus prétendent que, à la supposer inoffensive, cette mesure serait, en tout cas, inopérante, c'est-à-dire inutile.

Impossibilité d'application, nocuité, inefficacité, tels sont les trois ordres d'objections que nous allons maintenant examiner.

CHAPITRE V

POSSIBILITÉ D'APPLICATION.

§ Ier. — Mesure prétendue antiscientifique et inapplicable.

De savants économistes ont déclaré cette mesure antiscientifique : elle méconnaît, disent-ils, la loi de l'offre et de la demande, ou cherche à la fausser. Or, les interventions par lesquelles on a voulu contrarier cette loi présentent un caractère factice et ont toujours échoué : c'est là l'histoire de toutes les réglementations.

Nous avouons ne pas comprendre ce qu'on appelle fausser la loi de l'offre et de la demande, ni ce qu'on entend par intervention factice dans le jeu de cette loi. Les causes qui influent sur le taux des salaires sont très diverses : nombre des maîtres, nombre des ouvriers, productivité du travail, force réciproque des parties contractantes, etc. On admet que les ouvriers forment des syndicats puissants pour faire triompher leurs revendications, pourquoi ne

pas admettre que certaines de ces revendications soient librement acceptées par le patron lui-même, et que des considérations économiques, ou même purement morales, puissent agir sur sa volonté et l'inciter à ne pas payer ses ouvriers au-dessous d'un certain prix? Pourquoi repousser l'action d'un facteur déterminé sur la loi de l'offre et de la demande? Pourquoi admettre tels éléments d'influence et repousser tels autres?

« La loi de l'offre et de la demande, dit M. Brants, est une loi mathématique : la valeur est une résultante de ces deux forces, comme le produit d'une opération de chiffres ou une résultante dynamique. D'accord, il n'y a pas moyen de contester cela. Mais il y a moyen d'interpréter la loi et de s'en servir de façons diverses. Cette résultante provient de deux facteurs, à la fois économiques et moraux, sur lesquels je puis opérer, et en le faisant je modifierai les résultats (1). » M. Brants nous paraît trop concéder en acceptant à la lettre la comparaison de la loi mathématique. Sans doute les lois économiques existent, et il n'est pas plus possible de les nier que les lois mathématiques. Mais une grande différence existe entre elles : tandis que celles-ci sont fatales ou mieux nécessaires, les lois économiques n'ont pas la même

(1) *Conseil supérieur*, p. 64.

rigueur, et l'homme peut aspirer à s'en faire, dans une certaine mesure, l'agent-directeur. Et puis, s'il étudie les unes et les autres, ce n'est pas seulement pour le plaisir de les connaître, mais pour se soumettre ou se soustraire à leurs effets, selon qu'il les juge bons ou mauvais. Sous ce rapport, l'association et même l'intervention légale sont des facteurs aussi légitimes que les autres dans le mécanisme de l'offre et de la demande. Et ici ce n'est même pas d'une intervention légale qu'il s'agit, mais d'une libre détermination de la part de l'État ou de la commune, qui, demandeur de travail dans les adjudications, s'interdit de profiter d'une baisse exagérée. Il n'y a là rien d'antiscientifique.

Ainsi écartée, l'objection reparaît sous une autre forme, et tend à prouver que la mesure est impraticable. C'est une chimère de prétendre arrêter les oscillations de l'offre et de la demande par une fixation arbitraire. Le salaire est essentiellement variable selon les multiples circonstances de temps, de lieu, de profession : l'abondance des travaux, la situation de l'ouvrier, celle du patron influent sur lui d'une façon constante et dans des sens divers. Déterminer un salaire minimum est pratiquement impossible : vrai pour Paris, il ne l'est pas pour la banlieue ; exact aujourd'hui, il ne le sera plus demain.

Il suffit de remarquer qu'il ne s'agit pas d'un salaire uniforme, fixé une fois pour toutes et pour tout un pays, mais d'un salaire minimum qui variera précisément selon les lieux, villes ou régions ; dont la détermination ne sera pas l'œuvre arbitraire d'un bureau ou d'une administration règlementant à priori, mais devra bien plutôt résulter des constatations faites par les gens du métier eux-mêmes. C'est une question délicate sans aucun doute et que nous retrouverons plus loin quand nous serons amené à traiter du meilleur procédé de fixation pour le minimum de salaire et le maximum de journée de travail ; mais la difficulté n'équivaut nullement à une impossibilité.

Et puis si les clauses protectrices du travail comportent certaine flexibilité, certaine élasticité, il ne faut pas exagérer l'importance de cette condition. Ce n'est pas le salaire en général, ce ne sont pas, à plus forte raison, tous les salaires qu'il convient de fixer : c'est un minimum, différent sans doute de localité à localité et d'époque à époque, mais qui, par celà même qu'il est un minimum, devra, dans notre espèce, modérer la sensibilité du marché, loin de l'accroître en enregistrant ses moindres variations.

§ II. — Les conditions du travail à l'Étranger.

Il serait superflu d'insister davantage sur les objections qui se sont élevées contre la possibilité d'application des conditions du travail : l'expérience a maintenant prononcé, et, en beaucoup d'endroits, ces conditions sont d'un usage courant. Un aperçu rapide sur l'état de la question à l'Étranger nous permettra donc de limiter ce débat aux points véritablement importants, et aura cet autre avantage de nous fournir, au cours de cette étude, de précieuses références.

Si, en France, les clauses protectrices du travail dans les adjudications sont proscrites par la loi ou du moins par une jurisprudence administrative rigoureuse, il n'en est pas de même dans les autres pays (1). L'Angleterre, la Belgique, la Hollande, la

(1) Il est à noter toutefois que les « conditions du travail » ont été appliquées en France pendant deux ans, comme nous l'avons vu plus haut, par le Conseil municipal de Paris avec l'approbation du gouvernement. Auparavant, M. Alphand en avait fait l'essai dans les travaux de l'Exposition de 1889. Il y a donc eu là une expérience d'une certaine durée sur laquelle une enquête avait été ouverte par la Commission du travail de la Chambre à l'occasion de la proposition de loi de M. Vaillant. M. Bouge, chargé du rapport, conclut que cette expérience n'avait pas été sérieuse, attendu

Suisse, l'Amérique, leur font une large place. L'Angleterre et la Belgique surtout. Et c'est un curieux argument pour les partisans des « conditions du travail » contre ceux qui les traitent de socialistes d'État que l'exemple de l'Angleterre, pays peu interventionniste de sa nature, patrie de l'association libre, appliquant cette mesure et s'en applaudissant.

ANGLETERRE

Les revendications en faveur du « living wage » ou salaire suffisant, sont à la base de tout programme ouvrier anglais. Depuis quelques temps déjà, les Trade-Unions, dans leurs Congrès, réclamaient l'introduction des conditions du travail dans les contrats de travaux publics, et plusieurs essais avaient été tentés par les municipalités ; mais c'est de 1889 que date le grand mouvement que nous allons signaler. Cette année-là le minimum de salaire dans les adjudications fut adopté à la fois et par le Conseil de Comté et par le School Board, administration scolaire de Londres. Différents règlements sont intervenus depuis pour préciser ce mini-

---

que les entrepreneurs et les ouvriers n'avaient jamais voulu s'y prêter. Le bien-fondé de ces conclusions a été vivement contesté : et on a invoqué à l'appui de l'opinion contraire les déclarations de M. Alphand lui-même.

mum, qui, en principe, doit être le minimum reconnu dans chaque métier. Voici l'article 6 de la rédaction adoptée le 1er octobre 1896 par le School Board.

Partout où le tarif de Londres est appliqué, l'adjudicataire payera à ses ouvriers des salaires qui ne seront pas inférieurs à ceux convenus, de temps à autre, entre l'Association centrale des entrepreneurs de constructions de Londres et les représentants des syndicats des divers métiers du bâtiment, le taux des salaires actuellement reconnus *étant inscrit à l'annexe ci-jointe.* Dans tous les autres districts où le salaire de Londres n'est pas appliqué, l'adjudicataire payera aux ouvriers et à toutes les autres personnes employées par lui à l'exécution de ce contrat, un salaire qui ne sera pas inférieur au minimum en usage, et généralement payé à l'époque et à l'endroit où ces ouvriers seront employés.

Le règlement du Conseil de Comité de Londres contient une disposition analogue.

Art. 181. — Toute personne soumissionnant pour une adjudication du Conseil, devra déclarer qu'elle paie les salaires et observer la durée du travail généralement en usage dans son industrie,

Et le modèle de contrat joint au règlement précise exactement :

L'adjudicataire — et c'est là une des conditions mêmes de la soumission — sera tenu de payer à tous les ouvriers qu'il emploie pour l'exécution de son contrat (excepté, toutefois, à un nombre raisonnable d'apprentis, liés par un contrat légal) les salaires prescrits à *l'annexe ci-jointe*, et de les faire travailler pendant le nombre d'heures y indiquées,

Suit le tableau des salaires dans 67 professions, des heures de travail en été et en hiver, avec le taux des heures supplémentaires, des heures de nuit, du travail des dimanches et fêtes.

Ces mesures se sont étendues à toute l'Angleterre, avec une grande souplesse d'adaptation selon les besoins de chaque localité.

En 1893, une enquête fut ordonnée par la Chambre des Communes, pour obtenir un relevé des conditions du travail adoptées par les *Districts sanitaires urbains* ; voici quels en furent les résultats :

Dans 86 districts l'entrepreneur devait payer au minimum le taux de salaire courant dans la localité.

39 districts exigeaient que l'entrepreneur respectât la durée du travail reconnue et usitée pour chaque catégorie d'ouvriers.

56, que fussent seuls employés des ouvriers compétents.

34 stipulaient la nécessité de l'autorisation pour les sous-entreprises, et la responsabilité des adjudicataires en ce qui concerne le respect des conditions du travail par les sous-traitants.

11 districts donnaient la préférence aux entrepreneurs et ouvriers de la localité.

29 prélevaient des amendes ou retenues sur les sommes dues à l'entrepreneur, en cas d'infraction aux conditions du travail.

D'autres enfin, prescrivaient l'affichage de ces conditions dans les chantiers, le paiement des salaires au chantier même, la limitation du nombre des apprentis (1).

L'enquête de 1893 n'a pas été renouvelée, mais M. Sidney Webb (2) estimait, en 1896, que 200 municipalités s'étaient ralliées à l'introduction du minimum de salaire dans les travaux publics. D'après des renseignements plus récents, ce nombre a encore augmenté.

Nous n'avons parlé, jusqu'à présent, que des travaux communaux ; les mêmes clauses existent en Angleterre dans les cahiers des charges des travaux de l'État. Leur introduction remonte à 1889, mais elle s'est généralisée surtout en exécution de la *Résolution* votée le 13 février 1891, par la Chambre des Communes, à la suite de l'enquête ordonnée par la Chambre des Lords sur le *Sweating system*. Cette Résolution a été renouvelée le 21 mars 1893 ; en voici les termes :

Dans l'opinion de la Chambre, il est du devoir du Gouvernement de prendre des mesures, dans tous les contrats qu'il passe, contre les maux récemment révélés devant la Commission d'enquête sur le *sweating system*, d'insérer des clauses destinées à prévenir les

(1) Note de l'*Office du travail*, p. 4, 5 et 6.

(2) Lettre du 22 octobre 1896, à M. Grimaud, conseiller municipal de Bruxelles.

abus qui résultent des sous-entreprises, et de faire tous ses efforts pour assurer le paiement de salaires égaux à ceux qui sont généralement acceptés comme courants, dans chaque métier, pour les ouvriers compétents.

La Résolution emploie et consacre officiellement la formule célèbre : « *Current wage for competent workmen* ».

Il nous est impossible d'entrer dans le détail des différentes mesures prises par chaque grand service public pour réaliser cette prescription, et nous ne pouvons que renvoyer, sur ce point, aux renseignements très complets fournis par la note de l'*Office du Travail* et par le *Bulletin* du même office de novembre 1897.

Dans bien des cas, les cahiers des charges se bornent à prescrire le payement des ouvriers au taux courant des salaires de chaque métier, sans indiquer quel est ce taux ; mais souvent aussi ces salaires sont précisés dans une annexe au contrat d'adjudication. Cette annexe est établie, tantôt par l'Administration directement, après consultation des Trade-Unions (c'est ce qui se fait, par exemple, au Ministère des Travaux publics), tantôt par l'entrepreneur lui-même, mais si son évaluation est jugée insuffisante, il est écarté de la soumission (par exemple dans l'Administration de l'Écosse).

En outre du minimum de salaire, les cahiers des

charges contiennent des clauses variées : celles-ci entre autres : défense de faire aucune distinction dans l'embauchage du personnel entre ouvriers syndiqués et non syndiqués.

Plusieurs enquêtes parlementaires ont eu lieu sur l'exécution des « conditions du travail » dans les travaux d'État. Les conclusions de ces enquêtes sont toutes favorables au principe posé par la Résolution de la Chambre des Communes. « Cette Résolution, appliquée depuis 6 ans, ne paraît pas avoir eu d'influence fâcheuse sur les relations entre les employeurs et employés, au contraire ; elle paraît avoir contribué à faire conclure des conventions entre patrons et ouvriers sur le taux des salaires et sur les conditions du travail. Dans l'ensemble, les entrepreneurs ne soulèvent d'objection ni contre la Résolution, ni sur la manière dont elle est appliquée : et les plaintes des ouvriers sur les violations de la Résolution ne sont plus aussi fréquentes qu'autrefois (1) ».

Ces enquêtes sont surtout précieuses par les renseignements qu'elles fournissent sur les meilleurs modes d'application pratique. Nous y aurons recours plus loin.

---

(1) Extrait du rapport de la Commission d'enquête nommée sur la Chambre des Communes le 14 mars 1896, et qui a publié ses conclusions le 21 juillet 1897 *(Bulletin de l'Office du Travail*, novembre 1897, p. 723).

BELGIQUE

L'introduction des conditions du travail dans les cahiers des charges, en Belgique, eut lieu pour la première fois vers le milieu de ce siècle. En 1855, à la suite d'une crise engendrée, selon les uns, par la découverte des nouveaux gisements aurifères, et selon les autres, par de mauvaises récoltes. Charles de Brouckere, bourgmestre de Bruxelles, sur l'initiative de certains patrons qui reconnaissaient la nécessité d'élever les salaires, inscrivit au cahier des charges des travaux d'entretien de la ville une clause obligeant l'adjudicataire à payer à l'ouvrier un minimum de salaire. Cette clause resta en vigueur pendant plus de dix ans.

Dès 1887 elle reparaissait dans plusieurs municipalités, sous la persévérante poussée des organisations ouvrières soutenues par le parti démocratique chrétien (1).

A l'heure actuelle les conditions du travail existent en Belgique dans les cahiers de charges de l'État, des provinces et des communes.

Communes.— Il résulte d'enquêtes récentes, complétées par les renseignements publiés dans la *Revue du Travail*, que sur 87 communes comptant plus de

(1) La question fut portée à la Chambre des représentants par M. Helleputte, et au Conseil supérieur du Travail par M. Verhaegen.

8,000 habitants, 51, ayant une population de 2,010,700 habitants ont adopté la clause du minimum de salaire dans les adjudications, et que 36, avec une population de 517,900 habitants, ne l'ont pas encore adoptée. La proposition est du reste à l'étude dans plusieurs de celles-ci.

Toutes ces communes, sauf neuf, ont arrêté elles-mêmes le taux des salaires minima à payer aux ouvriers. Les neuf autres obligent l'entrepreneur à indiquer dans sa soumission le taux du salaire minimum qu'il s'engage à payer. L'administration se réserve d'examiner si ce salaire est suffisant, et d'accorder ou de refuser en conséquence l'entreprise des travaux. Dix-sept communes ont fixé la durée maxima de la journée de travaux ; neuf prescrivent d'observer le repos hebdomadaire ou celui des dimanches et fêtes.

Plusieurs enquêtes ont été faites sur les résultats obtenus par ces mesures. La plus complète de toutes est celle qui fut ordonnée en 1896 par la municipalité de Bruxelles ; elle donna lieu à un rapport et à une très longue et très brillante discussion devant le Conseil communal, qui, finalement, adopta la proposition relative aux conditions du travail par 21 voix contre 17 (1).

---

(1) Ville de Bruxelles. — Discussion au Conseil communal, 2 volumes. Bruxelles, imprimerie Vve Julien Baertsoen, Grand'-

Provinces. — Huit administrations provinciales sur neuf ont inscrit dans leurs cahiers des charges des stipulations relatives au salaire. Dans la neuvième province, celle du Limbourg (Hasselt), le Conseil communal a décidé d'attendre le résultat des expériences faites par le gouvernement.

État. — En effet les conditions du travail sont appliquées dans les travaux de l'État.

Le 9 juin 1896, au cours de la discussion qui avait lieu à la Chambre des représentants sur le budget du ministère de l'agriculture et des travaux publics, lors du vote des crédits nécessaires à la réimpression du « cahier général des charges réglant les adjudications passées par l'État », plusieurs députés déposèrent un amendement tendant à « l'insertion de clauses destinées à garantir aux ouvriers des entreprises des travaux publics un salaire minimum ». M. de Bruyn, ministre de l'agriculture et des travaux publics déclara : « Je n'accepte pas l'amendement, mais je veux bien faire un essai sur une entreprise que nous prendrons pour type ». — « Nous sommes d'accord, s'écria M. Helleputte, nous allons faire un essai loyal. » Néanmoins l'amende-

---

Place. 5. 1896. — La note de l'*Office du Travail* en a reproduit quelques extraits, p. 67 à 80.

ment fut adopté à une forte majorité (1); mais il fut repoussé par le Sénat, qui se borna à prendre acte de la déclaration du ministre, annonçant l'inscription volontaire de cette clause dans les cahiers des charges.

M. de Bruyn tint immédiatement sa promesse et adressa aux ingénieurs des Ponts et chaussées une circulaire dont voici le passage essentiel :

Je décide, par modification à mes instructions précédentes (2), que tous les cahiers des charges spéciaux que j'aurai à approuver jusqu'au 31 décembre 1897, contiendront une clause par laquelle l'entrepreneur s'obligera à payer aux ouvriers, apprentis et manœuvres, chargés des travaux de maçonnerie, terrassement et pavage, des salaires qui ne pourront être inférieurs aux taux qui seront indiqués dans ces cahiers des charges comme étant les salaires normaux de la région dans laquelle devront s'exécuter ces travaux, étant entendu, d'ailleurs, que les dits salaires seront augmentés de 25 p. 0/0 pour tout travail en dehors des heures habituelles, y compris les dimanches et jours de fêtes légales.

Mes instructions précédentes sont maintenues en ce qui concerne l'affichage du bordereau des salaires, le contrôle du paiement de ceux-ci et les pénalités.

Plusieurs enquêtes ont été faites sur les résultats de cette mesure : aucune à notre connaissance n'a

(1) *Annales parlementaires*. Chambre des représentants, p. 1656.

(2) Une première application du système avait été tentée déjà par le gouvernement, mais d'une façon très incomplète.

été encore publiée. Mais, grâce à l'obligeance de M. Verhaegen (1), nous avons pu prendre connaissance d'un résumé précis des rapports de MM. les ingénieurs en chef, directeurs des Ponts et chaussées (pour les provinces de Brabant, Flandre-Occidentale, Hainault et Luxembourg, ainsi que pour le service spécial de Charleroi), sur la question du minimum de salaire dans les entreprises de travaux publics ; ces rapports sont extrêmement favorables : nous aurons occasion de citer plusieurs de leurs conclusions.

HOLLANDE (2)

Les « conditions du travail », introduites depuis 1893 seulement, se sont répandues très rapidement. Acceptées par les villes d'Amsterdam, Alkmaar, Shiedam, Sneek, Winschoten, Zaandam, Zutphen et Zwolle, elles pénètrent dans beaucoup de communes moins importantes, qui en ont accepté le principe.

Dans les États provinciaux de la Frise, le minimum de salaire est stipulé pour les adjudications de travaux de la province et doit être payé par l'entrepreneur personnellement. Les entrepreneurs n'ont

(1) Lettre du 25 janvier 1898.
(2) Note de l'*Office du travail*, p. 87.

pas le droit de faire travailler plus de douze heures. Le dimanche et les jours de fête tout travail doit être suspendu. Aucun travail supplémentaire ne peut avoir lieu sans l'autorisation de l'Administration ; il doit en outre être payé 15 0/0 plus cher la première heure, 20 0/0 la seconde, 30 0/0 la troisième et 40 0/0 les heures suivantes. Le travail du dimanche doit être payé au moins un quart plus cher que le travail des jours de semaine. En principe, l'entrepreneur a le droit de faire travailler aux pièces et de traiter avec des sous-entrepreneurs ; la province se réserve cependant la faculté de s'y opposer, si elle estime que les ouvriers toucheraient, par ce procédé, un salaire moins élevé que celui qui se trouve indiqué dans la soumission. L'entrepreneur est responsable de l'exécution de ces dispositions vis-à-vis des ouvriers employés par les sous-entrepreneurs ou fournisseurs ; il est tenu d'afficher un exemplaire de ce réglement (1).

SUISSE

Un article de la constitution municipale de la ville de Zurich autorise le Conseil administratif à fixer les salaires journaliers et la durée de la journée de travail pour les manœuvres adultes et pour les

(1) Note de l'*Office du travail*, p. 87.

artisans adultes, en accordant la préférence des emplois à des citoyens suisses.

Dans le canton de Genève, nous trouvons une loi du 2 novembre 1892, dont voici l'article unique :

Les cahiers de charges, pour les soumissions par adjudication publique des travaux de l'État, mentionneront que les soumissions desdits travaux devront porter acceptation des tarifs de salaires adoptés contradictoirement par les associations des patrons et des ouvriers, pour les professions dans lesquelles des tarifs existent.

ÉTATS-UNIS (1)

La question des « conditions du travail » dans les adjudications ne se pose plus guère aux États-Unis, le but qu'elles se proposent ayant été atteint et même dépassé.

En effet, la législation fédérale a, depuis longtemps, fixé à 8 heures la journée du travail pour les ouvriers employés par le gouvernement ou *en son nom* ; et des arrêtés ultérieurs (1869-1872) du président Grant ont décidé qu'aucune réduction de salaire ne devait être la conséquence de la réduction de la durée du travail.

Plusieurs législations d'États ont suivi cet exemple,

(1) Note de l'*Office du Travail*, p. 95-107, et aussi rapports de M. Lavy, au nom de la commission du travail de la Chambre, et de M. Keufer, au nom de la commission permanente du Conseil supérieur du Travail.

et fixé à huit ou neuf heures la journée légale dans les travaux publics.

En ce qui concerne les conditions du travail, spécialement dans les adjudications, nous avons relevé les dispositions suivantes :

Fixation d'un minimum de salaire (New-York), de la durée de travail, d'un cautionnement pour garantir les salaires (Etats d'Indiana, du Kansas, du Massachussetts, du Minnesota, du Missouri, du Nebraska, du Dakota, de Washington).

Dans les Etats d'Idaho, de l'Illinois, de New-York, de Wyoming, de Pensylvanie, la loi prescrit l'obligation, pour l'Etat, les municipalités, les adjudicataires, de n'employer que des citoyens des Etats-Unis.

Dans le Kansas, l'Indiana, le Maryland, New-York, la pénalité pour les infractions commises peut aller jusqu'à la destitution du fonctionnaire qui les tolère, et jusqu'à l'amende ou à la prison pour les patrons qui les commettent.

Dans la ville de Buffalo — disposition très curieuse — tout soumissionnaire aux travaux administratifs doit prendre l'engagement, non seulement de respecter les « conditions de travail », mais encore de ne montrer aucune hostilité à l'égard du tarif des salaires ou des membres des organisations ouvrières.

Nous arrêterons là cette énumération, bien que

d'autres exemples des « conditions du travail » dans les cahiers des charges aient été cités en Allemagne (1) et en Italie.

Ce rapide aperçu de l'état actuel de la question à l'étranger était nécessaire pour faire constater l'extension rapide, dans ces dernières années, du mouvement en faveur des « conditions de travail ». Elles sont appliquées dans des pays très divers, par les circonstances les plus variées, et il serait curieux d'établir que ce mouvement, dont la tendance s'accuse vers un but si précis, a des points de départ tout différents selon les pays ; tandis qu'en Belgique on a discuté plusieurs années — comme en France, d'ailleurs — et rempli d'arguments surtout théoriques d'énormes brochures, en Angleterre et aux États-Unis, au contraire, les clauses protectrices de la main-d'œuvre apparaissent comme un des résultats logiques du Trade-Unionisme qui agit bien plus qu'il ne disserte.

Cette constatation est de nature à satisfaire les

---

(1) M. Keufer cite les villes de Worms, d'Augsbourg.

M. Lavy, dans son rapport fait au nom de la Commission du travail de la Chambre, reproduit les termes d'une délibération du Conseil municipal de Milan adoptant les conditions du travail. Il cite encore un projet de bill dont est saisi la Chambre des Communes du Canada, enfin il fait allusion à la législation de l'Australie.

écoles les plus opposées en économie politique, ou tout au moins à leur permettre de poursuivre cette étude chacune selon leur tempérament spécial et leur méthode préférée : le raisonnement ou l'observation. Quant à nous, nous sommes convaincu qu'aucun de ces deux procédés ne doit être négligé, car ils se fournissent l'un à l'autre un indispensable moyen de contrôle, et que, des deux béquilles sur lesquelles elle s'appuie, la science économique, de longtemps encore chancelante, ne doit rejeter aucune de propos délibéré.

C'est pourquoi après avoir établi, d'une façon toute syllogistique, la légitimité des « conditions de travail » dans les cahiers des charges, nous avons appuyé cette démonstration sur les faits, exposant les conséquences funestes de l'adjudication au rabais sans contre-poids ; nous avons procédé de même relativement à la possibilité d'application dont la preuve nous semble résulter de cette revue de l'étranger.

Mais nous ne nous croyons nullement dispensé, par cet examen sommaire, d'examiner les objections très graves faites par les théoriciens et les praticiens aux clauses protectrices du travail, et c'est en demeurant fidèle à notre double méthode que nous allons étudier au point de vue économique :

1° L'utilité de ces clauses ;

2° Leur efficacité, ou, plus exactement, les conditions vraiment propices à leur réalisation.

Et nous ne dédaignerons ni les arguments théoriques, ou réputés tels bien que très souvent ils procèdent de généralisations préalables, ni les faits très nombreux recueillis dans les enquêtes opérées par les pays où les conditions du travail sont déjà appliquées et qui nous offrent ainsi un champ très vaste, non seulement d'observation, mais encore — chose plus rare en économie politique — d'expérimentation.

CHAPITRE VI

UTILITÉ.

L'introduction des « conditions du travail » dans les cahier des charges intéresse à la fois l'État ou la commune qui arrête ces conditions, l'entrepreneur qui les accepte, les ouvriers en faveur desquels elles sont insérées. C'est à ce triple point de vue que nous devons nous placer pour apprécier les avantages ou les inconvénients de cette mesure.

§ Ier. — Intérêt de l'Administration.

La principale objection est celle-ci : les conditions du travail, en particulier le minimum de salaire, vont augmenter considérablement le coût des travaux publics, elles sont donc directement contraires à l'intérêt des contribuables que l'État et la commune ont pour mission de défendre, et dont la meilleure sauvegarde était l'adjudication au plus fort rabais. L'État, qu'on veut assimiler à un patron ordinaire, est précisément de tous les patrons le seul qui n'ait

pas le droit de payer plus cher ses ouvriers si cela lui plaît, car il n'a rien à lui et ne dispose que du bien des autres. D'ailleurs le poids de l'impôt une fois augmenté retomberait lourdement sur la plupart de ceux qu'on veut protéger : il n'y aura pas dix ouvriers sur cent qui profiteront de la mesure, les quatre-vingt-dix autres en pâtiront.

Il importe tout d'abord de remarquer que nul ne songe à élever arbitrairement les salaires : on propose seulement que l'État et la commune s'interdisent d'accepter les rabais qui exercent une action déprimante sur le marché, et ne cherchent pas à bénéficier d'un taux trop réduit. Il s'agit non de salaires élevés mais d'un salaire minimum, non de prodigalité mais d'équité. La question a été mal posée : sans doute l'État ne doit pas favoriser les ouvriers qu'il emploie au détriment de la masse des contribuables, mais il n'a pas davantage le droit de réduire les charges des contribuables au détriment des ouvriers qu'il emploie.

Ce serait là une économie immorale au premier chef. Serait-ce même une économie? Assurément non; car, s'il y avait insuffisance de salaire, sur qui en dernière analyse en retomberaient les conséquences? Encore sur la communauté : l'État ou la commune, bureau de bienfaisance, devra parfaire le salaire insuffisant payé par l'État ou la commune,

maître d'ouvrage. Et puis, sans envisager cette extrémité, l'Administration, qui représente l'intérêt général, ferait un bien mauvais calcul si elle économisait ses deniers en altérant du même coup les conditions d'existence jugées nécessaires à la conservation de la force du travail et à l'entretien de la classe ouvrière. L'intérêt public lui-même est ici en jeu.

Mais il est important de rechercher si, réellement, le coût de la production s'élève en raison de la fixation des conditions du travail et dans quelle mesure.

Au premier abord, il semble que, nécessairement, le rabais des soumissions doive diminuer, en raison des clauses nouvelles. Or, dans presque toutes les expériences qui ont été faites, le taux du rabais n'a pas changé.

C'est ainsi que, dans les travaux de l'Exposition de 1889 et dans ceux de la ville de Paris, lors de l'application momentanée des conditions du travail, aucune élévation ne fut remarquée quant aux prix d'adjudication ; c'est, du moins, ce qui résulte des déclarations de M. Dupuy, Président du Conseil, de M. le Préfet de la Seine, et de M. Bouvard, architecte de la ville, lors de l'enquête de la Commission du travail. Toutefois, un tableau dressé par les soins du service des Ponts et chaussées aurait accusé une diminution de 5 °/₀ dans les rabais, proportion relativement minime.

Dans l'enquête ordonnée par le Conseil municipal de Bruxelles, toutes les communes, sauf une, ont déclaré que l'application des nouveaux cahiers des charges n'avait amené aucun résultat anormal, au point de vue de leurs finances. Seule, la commune de Saint-Josse-Ten-Noode a constaté certaine diminution sur le taux ordinaire des rabais ; encore signale-t-elle que ce résultat peut être attribué partiellement à d'autres causes. Même chose dans les provinces. La Flandre Orientale déclare que l'application de la clause du minimum de salaire dans toutes ses entreprises de travaux a eu pour effet de porter les salaires à un taux équitable, sans imposer de bien lourds sacrifices à la province. Enfin, dans le résumé précis des rapports de MM. les Ingénieurs en chef, Directeurs des Ponts et chaussées, sur les conditions du travail dans les travaux de l'État (1), nous avons relevé la phrase suivante : « Les nouvelles clauses relatives aux taux des salaires n'ont aucune influence sur le résultat des adjudications et la marche des entreprises ; bien qu'actuellement il y ait des majorations aux différentes adjudications, ce n'est pas au minimum de salaire qu'il faut les attribuer, mais à l'augmentation du prix des matériaux. »

---

(1) Voir page 99. Renseignements officieux qu'a bien voulu nous communiquer M. Verhaegen.

Même constatation en Angleterre.

Sauf pour le district de Londres, où la moitié environ des travaux d'entretien se fait en régie, « l'application du minimum de salaire n'a pas eu pour effet d'augmenter les dépenses d'une manière sensible (1). »

Des dépositions de MM. Alfred Major, directeur des contrats au ministère de la guerre, Richard Pennefather, receveur de la police métropolitaine, Spencer Walpole, secrétaire général du *Post Office*, William Primrose, président de l'Administration des Douanes, il résulte que « l'application de la résolution n'a pas accru le coût des travaux de l'État ».

Le lieutenant-colonel Beamish, inspecteur des prisons, déclare : « Je pense que le coût des travaux s'est accru depuis quelques années, je ne l'attribue pas à la résolution, mais à l'augmentation générale des salaires dans tout le pays ; »

Et M. Richard O'Shaughnessy, commissaire des travaux publics en Irlande : « Il y a une légère élévation dans le coût des travaux d'entretien, mais elle est insignifiante et rachetée par une meilleure exécution du travail. »

---

(1) Enquête parlementaire sur l'application du minimum de salaire dans les travaux de l'État. — Note de l'*Office du travail*, p. 34.

Enfin, en Hollande, un rapport du bourgmestre d'Amsterdam du 12 juillet 1894, sur le résultat des conditions du travail au point de vue des dépenses, nous donne un tableau comparatif des rabais consentis par les entrepreneurs *avec* et *sans* acceptation des clauses nouvelles. La différence est très faible 2,17 0/0 sur l'ensemble des soumissions, 1,26 0/0 sur les soumissions les plus basses.

La conclusion qui se dégage de tous ces faits est que la plupart du temps aucun surcroît de dépenses ne se produit. Cela paraît surprenant au premier abord, mais on peut en trouver plusieurs explications : ou bien les entrepreneurs payaient antérieurement le salaire minimum, et tout est pour le mieux; ou bien, comme la concurrence les presse toujours de façon plus vive, ils consentent à diminuer leurs bénéfices ou à ne plus les tirer que d'un redoublement d'habileté; ou bien enfin le travail, mieux payé, est plus productif qu'autrefois. Et ne serait-ce pas là une vérification nouvelle de la loi de Brassey, à savoir que la productivité du travail marche de pair avec les hauts salaires, et qu'en définitive rien n'est plus cher que la main-d'œuvre à bon marché?

Dans certains cas on a cependant constaté une très légère augmentation de dépenses. En dehors des considérations supérieures qui la justifient cette augmentation serait, d'après les partisans des condi-

tions du travail, la faible rançon d'un avantage considérable. Ce n'est pas en effet le seul intérêt des ouvriers qu'ils mettent en avant mais aussi celui de l'État par la bonne exécution des travaux. La solidité d'un ouvrage dépend à la fois et de la qualité des matériaux et de celle de la main-d'œuvre ; en ce qui concerne les matériaux, l'Administration a compris la nécessité de stipuler leur nature, leur provenance, parfois leur prix, mais elle a négligé de prendre des précautions analogues relativement à la main-d'œuvre : dès lors, les entrepreneurs laissés absolument libres, et toujours portés à ne considérer que leur intérêt immédiat, embauchent au meilleur marché possible des demi-ouvriers ou des ouvriers dont la capacité laisse beaucoup à désirer. D'où les malfaçons, si nombreuses dans les travaux publics.

C'est sur ce point qu'insistait particulièrement M. Sauton dans les discussions qui eurent lieu au Conseil municipal de Paris (1). « L'adjudicataire astreint à payer le prix de série comme minimum, s'appliquera, disait-il, à n'employer sur les chantiers de la ville que les ouvriers de la profession au lieu d'apprentis ou d'ouvriers inexpérimentés. C'est là une garantie pour la bonne exécution de travaux, car, même avec de bons matériaux, un ouvrier

(1) Conseil municipal, séance du 30 décembre 1893.

inhabile ne peut faire un bon travail ». Et il s'appuyait sur le témoignage peu suspect de M. Alphand, qui avait déjà appliqué les conditions du travail dans les chantiers de l'Exposition, après la grève des terrassiers de 1888, et qui aurait reconnu que l'exécution de ces conditions avait eu pour effet, dans les travaux de la ville, l'amélioration du travail, l'absence de malfaçons, les meilleurs résultats, sans que les finances municipales en eussent souffert en rien. »

Tel était aussi l'avis d'un Anglais très compétent en la matière, M. Nepean, directeur des contrats au ministère de la guerre, qui, devant la commission parlementaire d'enquête sur le *sweating system*, déclarait qu'il était partisan du minimum de salaire dans les cahiers des charges et que l'augmentation de dépenses qui en pourrait résulter serait compensée par une meilleure exécution du travail (1).

Il ne semble pas que cette prévision ait été démentie par les faits. Nous avons déjà cité la déposition de M. Richard O'Shaughnessy, il constate une légère augmentation du coût des travaux, « mais cette augmentation est, dit-il, rachetée par une meilleure exécution du travail ; l'entrepreneur ne cherche plus à embaucher de mauvais ouvriers pour les

(1) Note de l'*Office du Travail*, p. 21.

payer meilleur marché. Anciennement, surtout pour les petits travaux, dans les localités éloignées du centre, il arrivait que des artisans inexpérimentés offrant le plus fort rabais demeuraient nos adjudicataires. Le travail était souvent mal fait ; nous le faisions recommencer, il est vrai, mais nous avions néanmoins des dépenses considérables de voyage et de surveillance (1) ».

Dans l'enquête belge nous trouvons des constatations analogues.

« Non seulement cette mesure n'a soulevé aucune réclamation de la part des entrepreneurs ni des ouvriers, déclare la ville d'Herstal (2), mais elle a été appliquée à la satisfaction générale, et l'administration a constaté que les travaux étaint mieux exécutés. »

Et la ville de Nivelle : « L'Administration ne peut que se féliciter de l'application du minimum de salaire. »

D'autres villes déclarent, il est vrai, que la mesure

---

(1) Les partisans des « conditions du travail » font en effet remarquer que la cause principale des malfaçons, l'impéritie des ouvriers, étant atténuée par le minimum de salaire, les frais de surveillance pourront être réduits. A moins qu'ils n'augmentent, font remarquer leurs adversaires, car il faudra des inspecteurs nombreux pour surveiller l'exécution des « conditions du travail ».

(2) *Conseil communal de Bruxelles*, 1er vol., p. 5.

n'a apporté aucun changement dans l'exécution des travaux.

En résumé — et sans parler de l'obligation morale qui incombe à l'État et à la Commune de ne pas bénéficier d'un rabais excessif sur la main-d'œuvre — il semble bien que les « conditions du travail » ne soient pas contraires à leurs intérêts : le surcroît de dépenses qu'on croirait devoir en résulter n'est constaté que rarement, et il est presque toujours insignifiant ; par contre l'exécution des travaux a été en certains cas reconnue meilleure.

§ II. — Intérêt des entrepreneurs.

Les « conditions du travail » sont, dit-on, une restriction très gênante à la liberté des entrepreneurs ; de plus, humiliantes pour eux, elles leur enlèvent toute autorité sur leurs ouvriers ; enfin elles constituent à leur égard une véritable injustice, car, si l'on exige d'eux un minimum de salaire, il faudrait en même temps leur garantir, de la part des ouvriers, un minimum de production journalière.

Il a été répondu à ces objections que l'entrave nouvelle imposée aux entrepreneurs par les « conditions du travail » n'est pas plus gênante que celles qui résultent du cautionnement à fournir, du contrôle

des ingénieurs de l'État sur tous les détails de l'entreprise et notamment sur la qualité de matériaux, que d'ailleurs c'est là une considération secondaire.

Quant à leur situation vis-à-vis des ouvriers, elle n'a pas changé : ils seront, comme par le passé, libres d'employer ceux qui leur conviendront, de payer plus cher et selon leur mérite les plus capables, car il ne faut pas perdre de vue qu'il ne s'agit ici que d'un minimum ; ils pourront congédier, quand bon leur semblera, ceux dont ils ne seront pas satisfaits, traduire devant le Conseil de prud'hommes les auteurs de malfaçons ou les ouvriers peu consciencieux. Dans ces conditions et ainsi armés, ils sauront bien assurer un minimum de travail en rapport avec les salaires payés, et leur autorité ne sera pas diminuée, au contraire, car l'ouvrier sera prévenu que désormais on ne procédera plus à son égard par retenues ou par amendes, et que la seule sanction sera le renvoi.

Mais en cas de travail pressé — et on sait que les travaux publics doivent être terminés à jour fixe — l'entrepreneur, empêché de faire travailler plus d'un certain nombre d'heures par jour, et tenu de respecter le repos dominical ou hebdomadaire, peut se trouver dans une situation très embarrassante ? Evidemment, mais c'est à lui de tenir compte des conditions nouvelles dans ses prévisions. D'ailleurs,

les cahiers des charges peuvent, comme il est d'usage, en Angleterre, porter qu'en cas de nécessité, avec l'autorisation de l'administration, et moyennant une élévation de salaire, il sera possible à l'entrepreneur de faire travailler en dehors du temps réglementaire. Cette disposition fait partie des « conditions du travail » votées le 2 mai 1888 par le Conseil municipal de Paris : « Dans les circonstances exceptionnelles, si, par suite d'un cas fortuit, l'ingénieur ou l'architecte qui dirigerait les travaux autorisait l'exécution d'un travail en dehors des heures réglementaires, les heures supplémentaires ainsi autorisées seront payées, le jour, au prix de l'heure, augmenté de 25 0/0, et la nuit au double de ce prix. »

Donc, au regard des entrepreneurs, pas d'inconvénients très sérieux, mais au contraire un grand avantage que voici.

Le système des adjudications, tel qu'il existe, fournit une prime aux patrons peu consciencieux qui font porter sur le salaire tout le poids des rabais, et il est aussi nuisible aux patrons honnêtes qu'aux ouvriers. L'État et la commune, en obligeant les soumissionnaires à spéculer sur tous les éléments du gain, les place fatalement entre leur intérêt immédiat, qui les pousse à embaucher les ouvriers au plus bas prix possible, et l'équité, qui leur fait un

devoir de les payer convenablement ; les moins scrupuleux doivent succomber (1). « Voici deux concurrents, dit M. Prins (2) ; l'un est un grand entrepreneur offrant toutes les garanties de solvabilité. Il a une industrie organisée, il a un conseil de conciliation, il paie de bons salaires à de bons ouvriers. L'autre est un entrepreneur véreux, qui racole au hasard des ouvriers de rencontre. Celui-ci va l'emporter, parce qu'il aura soumissionné très bas, et il n'a pu faire cette soumission au rabais qu'en écartant les bons ouvriers et en comptant sur des ouvriers médiocres ou des sous-traitants chargés d'embaucher cette catégorie d'ouvriers, qu'il paiera un salaire inférieur. »

Théorie pure, objecte-t-on ; voyons ce que disent les gens de métier.

Nous ne produirons pas des déclarations d'ouvriers, très nombreuses sur ce point, mais qui, bien

---

(1) Voici ce que nous lisons dans le rapport de M. Boulanger, dont il a été parlé plus haut, et que l'on sait peu favorable aux « conditions du travail » : « Lorsque les conditions offertes par les soumissionnaires sont par trop avantageuses, elles cessent parfois d'être réellement sérieuses, et l'État risque de se trouver en face d'un adjudicataire de qualité médiocre, dont le marché sera exécuté dans des conditions défectueuses. *Les industriels les plus recommandables peuvent ainsi, au plus grand désavantage de l'État, être évincés par des concurrents moins consciencieux.* » (Rapport au Ministre des Finances. *J. Off.*, 17 mars 1898, p. 1646).

(2) *Conseil supérieur du Travail belge*, p. 35.

que concordantes, pourraient paraître suspectes ; c'est au témoignage des entrepreneurs eux-mêmes que nous aurons recours. Dans l'enquête du Conseil communal de Bruxelles, à cette question : « Avez-vous déjà exécuté des travaux pour le compte d'administrations publiques, d'après un cahier des charges imposant le minimum de salaire? » trois chambres syndicales *de patrons* répondent « oui » ; c'est donc surtout aux réponses de ces trois chambres qu'il convient de se référer, les autres n'ayant pu exprimer que des sympathies ou des répugnances instinctives. Sur ces trois chambres, deux, celle des imprimeurs et celle des peintres, sont favorables aux clauses nouvelles. Et il est à remarquer que toutes celles qui sont hostiles à la mesure se placent à peu près uniquement au point de vue des intérêts de l'ouvrier ; d'où il est permis de conclure que les patrons n'ont pas, personnellement, de griefs bien sérieux à formuler contre elle.

La Chambre syndicale des entrepreneurs de peinture dit que la tendance des patrons devrait être de payer de hauts salaires : « C'est un sentiment de défense professionnelle et nationale contre l'abaissement de la capacité ouvrière qui nous fait parler ainsi. Au reste, notre intérêt doit nous y porter, car il est établi à suffisance que c'est l'ouvrier que l'on paie le mieux qui rapporte le plus. C'est le même

sentiment qui nous guide lorsque nous nous rallions au principe du minimum de salaire pour les adjudications publiques, car il faut que les administrations publiques paient suffisamment pour pouvoir moralement exiger un travail supérieurement exécuté et lutter par l'exemple contre la tendance trop générale de vouloir tout avoir pour rien. Il faut que le minimum de salaire amène le patron à écarter les ouvriers de dernière catégorie qu'il pourrait embaucher au rabais ; il faut l'empêcher de profiter de la misère pour lutter contre ses concurrents sur le dos des ouvriers. »

« Nous sommes persuadés, dit à son tour M. Coppieters (1), que le minimum de salaire offrirait dans tous les cas, pour les entrepreneurs, plus d'avantages que d'inconvénients. Ainsi, nous n'aurions plus à craindre des menaces perpétuelles de grève, ces discussions interminables avec les ouvriers, et ces rabais insensés que nous faisons parfois sur les salaires des ouvriers pour enlever une entreprise. » Et ce n'est pas là l'opinion d'un individu isolé : on a vu à Louvain, par exemple, des pétitions en faveur de l'introduction du minimum de salaire dans les

(1) Extrait du procès-verbal des réunions de la Chambre syndicale des entrepreneurs de la Flandre orientale (comprenant 60 entrepreneurs) au sujet du minimum de salaire. *Conseil supérieur*, p. 6.

cahiers des charges signées par les patrons comme par les ouvriers (1).

Notons enfin que partout où les conditions du travail ont été appliquées, à part quelques plaintes individuelles très rares et portant sur des points de détail, aucune protestation ne s'est élevée de la part des patrons.

En résumé les clauses protectrices de la main-d'œuvre imposées également à tous les entrepreneurs soumissionnaires ne sauraient leur porter un préjudice bien grave. Elles ne mettent dans une situation inférieure, ou n'écartent des adjudications que ceux qui tendraient à faire porter le rabais sur le salaire ; elles sont au contraire de nature à favoriser les patrons consciencieux.

§ III. — Intérêt des ouvriers.

Le sentiment des ouvriers est unanime en faveur des « conditions du travail » ; c'est cependant leur intérêt qu'on invoque avant tout pour les repousser ; ils sont attirés, dit-on, par des illusions décevantes, et leur aveuglement doit être dessillé à la lumière

(1) Cité par M. Helleputte. Chambre des représentants. Séance du 10 février 1893.

de considérations économiques de nature à leur faire comprendre que cette mesure, loin de leur être d'aucune utilité, ne peut que leur être nuisible.

Ainsi pour le maximum de durée du travail. Prenons par exemple la journée limitée à neuf ou dix heures ; elle est absolument insuffisante dans les métiers où se produisent de longs chômages.

M. Bouge (1) rapporte cette réponse faite par des ouvriers à M. Bouvard, architecte de la ville de Paris :

« Si vous ne voulez pas nous occuper plus de neuf heures, nous irons ailleurs ; nous ne pouvons pas nous contenter de neuf heures de travail l'été alors que l'hiver notre journée est réduite à huit heures. » Il en est de même pour le repos hebdomadaire ou du dimanche : comme le prouve cette autre réponse d'ouvriers terrassiers : « Il pleut depuis dix-huit jours, quand nous aurons fait dix-huit semaines, nous verrons ».

C'est la question même de la limitation des heures de travail et du repos hebdomadaire qui est ici soulevée, il n'est pas dans notre dessein de l'étudier ; nous devons toutefois faire observer que actuellement en France la limitation légale de la journée de travail existe non seulement pour les enfants et les femmes, mais aussi pour les adultes. La loi du

(1) Les « Conditions du travail » et le collectivisme, par M. Bouge avec préface de M. Deschanel.

9 septembre 1848, encore en vigueur, fixe à douze heures le maximum de la journée de travail. Les objections ci-dessus n'ont du reste de portée que lorsque, au maximum de neuf heures de travail ne correspond pas un minimum de salaire, ce qui n'existe pas dans notre cas ; et même alors elles sont la simple constatation de ce fait que les ouvriers soucieux de leur intérêt immédiat, qui est de travailler le plus possible pour gagner davantage, se font concurrence, quant au nombre d'heures de travail, sans se préoccuper de leur santé. Fait regrettable, car ainsi s'introduisent ces habitudes de labeur ininterrompu et de surmenage qui, pour un gain temporairement plus élevé, épuisent les forces et en définitive tournent au détriment de la classe ouvrière dans son ensemble, sans lui procurer un degré de bien-être supérieur. Ce qu'il faut, c'est que les salaires soient établis en tenant compte du repos nécessaire et des chômages habituels dans la profession, de sorte que dans l'ensemble de l'année l'ouvrier puisse se procurer par un travail normal un gain suffisant.

Bien plus encore que le maximum d'heures de travail, le minimum de salaire dans les adjudications publiques serait nuisible aux ouvriers : à ce point de vue le pessimisme des adversaires des « conditions du travail » s'est donné libre carrière,

D'après eux le salaire minimum aurait pour conséquences inévitables :

1° De diminuer le nombre des ouvriers employés dans les entreprises de travaux publics, tant par la diminution du nombre de ces entreprises elles-mêmes que par l'émigration de tout le travail qui ne s'accomplit pas nécessairement sur le chantier ;

2° D'empêcher une baisse de salaires consentie dans l'intérêt même de l'ouvrier ;

3° D'augmenter la concurrence en attirant dans les villes les ouvriers des campagnes ;

4° D'entraîner l'exclusion des demi-ouvriers, des vieillards et des infirmes, qui sont précisément ceux dont on devait surtout se préoccuper ;

5° De favoriser, même parmi les valides, certaine catégorie d'ouvriers au détriment des autres ;

6° De rendre impossible le travail à la tâche ;

7° D'entraîner la création d'intermédiaires nouveaux ;

8° De provoquer des sous-marchés qui ruineront l'effet des conditions du cahier des charges, de sorte que la situation de l'ouvrier, loin d'être améliorée sera aggravée ;

9° De nécessiter une réglementation tyrannique.

Il nous faut examiner successivement chacun de ces prétendus inconvénients, d'importance d'ailleurs très inégale :

1° Moins d'ouvriers seront employés dans les travaux publics.

a) En effet, le coût des entreprises augmentant, l'État en restreindra le nombre, c'est-à-dire fera travailler moins de monde.

L'objection repose sur la vieille et fausse théorie du *fonds des salaires*. Cependant nous ne faisons nulle difficulté de reconnaître que l'État et les communes n'ont pas pour but, dans leurs entreprises, de réaliser des bénéfices industriels, et que la théorie du *fonds des salaires* est partiellement exacte en ce qui le concerne, car ils ne disposent que de ressources limitées par leur budget ; si le coût des travaux augmentait sensiblement, ils seraient donc obligés d'en diminuer le nombre. Mais nous avons constaté que dans toutes les expériences faites jusqu'ici, l'accroissement de dépense, quand il s'était produit, avait été insignifiant. On a fait aussi remarquer que, si d'une part les conditions du travail tendaient à diminuer le nombre des entreprises et par là-même le nombre des ouvriers, d'autre part elles avaient pour effet, à raison de la limitation de la journée de travail et du repos hebdomadaire, d'augmenter dans chaque entreprise le nombre des ouvriers : « Avec la même somme dépensée au cours de l'année, disait M. Sauton, le jour de repos hebdomadaire permet d'employer un septième d'ouvriers supplémentaires ;

la limitation à neuf heures de la journée de travail concourt au même résultat. »

Et puis à supposer que l'objection fût fondée, elle ne tendrait à rien moins qu'à faire employer plus d'ouvriers en donnant à chacun un salaire infime. Sous prétexte de charité ce serait manquer à la justice.

b) Le minimum de salaire aura toujours pour résultat de diminuer le nombre des ouvriers. En effet, les entrepreneurs feront confectionner au dehors tous les accessoires qui ne doivent pas nécessairement être travaillés à pied-d'œuvre. Les matériaux entreront à Paris tout ouvrés venant de province, la concurrence étrangère surtout aura beau jeu : car enfin on n'empêchera pas un entrepreneur de menuiserie, par exemple, de s'adresser en Suède pour faire venir de là des châssis et des portes.

En ce qui concerne la concurrence nationale, il est bien évident qu'il ne s'agit pas de faire barrer le passage, par les préposés d'octroi, aux pierres taillées, aux fenêtres et aux serrures : nul ne songe au rétablissement de la douane intérieure. Interrogés sur ce point, les ouvriers belges ont répondu qu'il fallait laisser toute latitude à l'entrepreneur relativement à la provenance des objets non confectionnés à pied-d'œuvre et que ce n'était pas après avoir aboli les octrois qu'il fallait les remplacer. Et alors s'il devient évident par exemple qu'un ouvrier pari-

sien ne peut gagner sa vie en taillant la pierre, quel intérêt y a-t-il à maintenir l'exercice de ce métier à l'intérieur de la ville d'une façon factice, c'est-à-dire en payant des salaires infimes à ceux qui y sont employés ? Les ouvriers tailleurs de pierre ne s'établiront plus qu'en province ; quel mal y a-t-il à cela si la quantité de travail demeure la même et s'il est proportionnellement mieux rémunéré ?

S'agissant de la concurrence étrangère, le raisonnement est le même, à cela près que si nous ne voulons pas rétablir la douane à l'intérieur du pays, nous ne voyons pas la possibilité de l'abolir aux frontières. Il est évident que l'ouvrier français qui fait trois ans de service militaire et paie cinq fois plus d'impôt que l'ouvrier des autres pays, a besoin de se réserver le marché national ; mais si le droit mis sur l'importation du bois ouvré n'empêche pas les fenêtres ou les portes de nous arriver toutes fabriquées de Suède, si en dehors de ce droit le coût de ces objets, augmenté des frais de transport, est encore inférieur au prix de revient français, la conclusion qui s'impose est que ce genre de travail ne nous convient pas et que nous ferons mieux de tourner vers des industries plus productives, parce que nous y sommes plus habiles, notre main-d'œuvre disponible. Ce sera sagement obéir à la loi de la spécialisation du travail.

L'important est que chaque homme puisse vivre de son travail, et quand il est prouvé qu'un métier ne peut fournir à l'entretien de celui qui l'exerce, il est logiquement appelé à disparaître.

2° La réponse sera la même à une autre objection de même nature.

On dit : une baisse de salaires peut être consentie dans l'intérêt des ouvriers eux-mêmes ; et l'on recourt à l'hypothèse suivante. Voilà un entrepreneur à court d'ouvrage sur le point de congédier ses ouvriers. Il lui reste une chance à courir dans l'intérêt de tous, celle de s'asurer une entreprise d'adjudication publique au moyen d'un grand sacrifice. Ce sacrifice, il veut le faire, mais il demande à ses ouvriers de s'y associer pour conserver du travail. L'empêchera-t-on d'agir ainsi ? — Pourquoi pas ? Parce que cet entrepreneur est incapable de payer ses ouvriers à un taux convenable, il faudra donc le favoriser au détriment d'un concurrent qui, lui, est en mesure de payer ses ouvriers suffisamment ? L'entreprise qui ne fait pas ses frais doit disparaître et laisser place à une autre mieux conçue, plus utile ou mieux dirigée. Cela n'empêche pas, dit-on, que dans tel cas particulier il vaut mieux pour les ouvriers gagner un salaire inférieur que de ne rien gagner du tout. Peut-être : encore est-il que bien souvent l'avantage immédiat fait perdre de vue

l'intérêt général ; ainsi, dans l'exemple proposé, la concurrence effrénée que les ouvriers insuffisamment payés font à ceux qui le sont convenablement, nuira à tous, en agissant sur le marché du travail et en faisant baisser le niveau des salaires.

3° On a paru redouter que les hauts salaires imposés officiellement dans certaines entreprises de travaux publics attirent dans les villes les ouvriers de la campagne.

Cette crainte ne paraît guère fondée, les campagnards émigrant vers la ville, ou les ouvriers de province venant à Paris ne trouveraient pas les salaires qu'ils attendraient, car ils n'auraient pas l'habileté professionnelle de ceux auxquels ils voudraient faire concurrence et qui ont été formés par un apprentissage spécial. D'ailleurs ces hauts salaires sont proportionnés au coût plus cher de la vie et ne constituent pas la plupart du temps un avantage certain.

4° Nous arrivons à l'argument capital, celui sur lequel insistent surtout les adversaires des « conditions du travail » (1).

Stipuler un minimum de salaire, c'est, par le fait même, exclure tous les ouvriers médiocres, ceux qui

(1) MM. Wœste, de Bruyn, Cheysson, Hubert-Valleroux l'ont très habilement présenté.

sont trop jeunes ou trop âgés ; or, n'est-ce pas de ceux-là qu'il faudrait précisément s'occuper, au lieu de se livrer à un sentimentalisme exagéré à propos des ouvriers d'élite, cependant très capables de se tirer d'affaire tout seuls ?

Le plus clair résultat des « conditions du travail » sera d'écarter des travaux publics, où ils trouvaient tout naturellement l'emploi de leurs forces amoindries, les membres les plus intéressants de la classe laborieuse.

Et il faut convenir que ce n'est pas là une simple hypothèse.

A côté de certaines déclarations comme celle de la Flandre orientale (1) ainsi conçue : « l'objection faite au système du minimum de sacrifier les vieux ouvriers n'a pas été confirmée par la pratique, » nous en trouvons d'autres catégoriques en sens inverse.

Les plus récents rapports des Ingénieurs en chef belges, directeurs des Ponts et chaussées (2) sont très nets sur ce point : « Les entrepreneurs n'ont pas rencontré plus de difficulté qu'auparavant dans le recrutement de leur personnel ouvrier, seulement ils ont dû écarter plusieurs ouvriers qui n'arrivaient pas à fournir un travail correspondant au minimum de

(1) *Revue du travail belge*, novembre 1896.
(2) Communication de M. Verhaegen.

salaire. Un des inconvénients du système est d'écarter des entreprises certains ouvriers moins aptes que d'autres (défaut de force, d'adresse, grand âge, etc.). »

En Angleterre on a reconnu que la *Résolution* de la Chambre des Communes avait eu pour résultat de supprimer l'embauchage à prix réduit de vieux soldats et des soldats de réserve, comme aussi de tous les ouvriers incompétents.

Nous avons fait valoir nous-mêmes que l'effet des « conditions de travail » était une meilleure exécution des travaux, et il est bien évident que cette meilleure exécution sera obtenue en partie par l'exclusion des ouvriers trop faibles ou inhabiles.

Mais il faut remarquer que ce n'est pas l'œuvre exclusive des « conditions de travail ». Ainsi nous trouvons, dans le cahier des clauses et conditions générales des Ponts et chaussées, la disposition suivante : « L'ingénieur a le droit d'exiger le changement ou le renvoi des agents et ouvriers de l'entrepreneur pour *incapacité* » (art. 13). Et puis on peut tirer parti de cette amélioration des qualités de la main d'œuvre, de cette élévation si nécessaire de l'habileté professionnelle que produisent les « conditions du travail » comme d'un avantage à opposer à l'inconvénient qu'elles engendrent.

Toutefois l'objection, limitée à son objet, n'en subsiste pas moins dans toute sa force.

M. Prins (1) y a très bien répondu : « On nous demande ce que nous pensons des mauvais ouvriers, nous demandons : que faites-vous des bons ? »

Il faut en effet s'entendre. Le budget des travaux publics doit-il être considéré comme destiné à rémunérer un travail nécessaire, accompli dans l'intérêt de l'État et des communes, avec des matériaux de première qualité, une bonne main-d'œuvre, ou bien n'est-il qu'une annexe au budget de l'assistance publique (2) ? Pour notre part, nous croyons que les entreprises de travaux publics ne sont pas des œuvres de bienfaisance et n'ont pas pour but l'aumône. Il faut du reste mettre les choses au point : croit-on qu'à l'heure actuelle les entrepreneurs qui embauchent, à bas prix, des ouvriers incapables se préoccupent beaucoup de faire la charité ? S'en préoccuperaient-ils, donner un travail supérieur à leur capacité à des ouvriers médiocres et le leur faire exécuter au rabais n'est pas exercer la charité. Mais agir ainsi c'est abaisser le niveau de l'industrie au lieu de l'élever, c'est faire tort aux bons ouvriers, car comme nous l'avons vu, le taux moyen des salaires payés dans les chantiers de l'État est d'ordinaire l'in-

(1) *Conseil supérieur du travail belge*, p. 37.

(2) Nous parlons des travaux publics proprement dits et non de certains travaux d'assistance, comme par exemple le balayage pendant la chute des neiges.

dicateur du marché : « agir ainsi c'est décharger l'assistance de ses devoirs, c'est affranchir les mutualités, les caisses de retraite de leur mission, c'est dépeupler les campagnes au profit des villes par l'appât d'un salaire qui n'exige aucune qualité spéciale de compétence (1) ».

S'il s'agit en effet de véritables incapables, c'est-à-dire d'ouvriers âgés, infirmes, malades, pourquoi vouloir leur donner, sous prétexte de charité, un travail qu'ils exécuteront mal : s'ils n'ont pu ou su, au temps de leur vie active, acquérir des ressources, ils sont du ressort de l'Assistance publique. Ce qui est anormal en effet ce n'est pas que la charité publique ou privée secoure des gens incapables, âgés, ou infirmes, mais bien qu'elle soit obligée de suppléer à l'insuffisance de salaire d'ouvriers valides.

Cela pour les incapables, au sens propre du mot : quant aux ouvriers ordinaires, de médiocre habileté, — les *unskilled* comme disent les Anglais — le minimum, loin de les exclure, est précisément, dans chaque métier, stipulé pour eux.

Jusqu'ici nous avons envisagé l'objection de front ; mais n'est-il pas des concesssions légitimes à lui faire, qui lui enlèveraient sa portée sans entamer le principe des « conditions du travail » ? Le minimum

(1) M. Prins, *Cons. sup.*, p. 37.

de salaires ne doit point avoir pour effet d'écarter complètement ceux qu'on a très heureusement appelés « les glaneurs du travail », encore moins de compromettre l'apprentissage. Pourquoi ne pas introduire un barème accessoire pour les ouvriers de qualité inférieure à la moyenne ? Sans doute, pour ne pas ruiner l'efficacité des stipulations d'ensemble, la proportion de ces demi-ouvriers devrait être relativement faible et leur capacité soumise à l'examen de l'ingénieur-inspecteur des travaux ; mais cette mesure n'a rien d'impraticable, elle est même absolument nécessaire à l'égard des apprentis : nul parmi les partisans du salaire minimum n'a songé à priver le maçon de son aide et l'on a toujours, dans les cahiers des charges où les « conditions du travail » sont insérées, prévu un salaire approprié à leur qualité d'apprentis. Pouquoi n'en serait-il pas de même dans une certaine proportion pour les vieillards ou les incapables ?

« Le minimum ne devrait atteindre que les ouvriers de vingt à cinquante-cinq ans, propose M. Harzé (1). Au-dessous de vingt ans l'ouvrier est d'ordinaire célibataire ; au-dessus de cinquante-cinq il est affaibli et voit s'éteindre les charges de la famille. Les demi-invalides, reconnus tels par une commission

(1) *Cons. sup.*, p. 118.

spéciale, seraient assimilés aux ouvriers de plus de de cinquante-cinq ans. Il pourrait en être de même des ouvriers de constitution faible. » On peut imaginer d'autres systèmes : un certain nombre fonctionnent à l'heure actuelle en Belgique.

« L'entrepreneur pourra prévoir soit une réduction proportionnelle, soit un tarif spécial, pour les ouvriers âgés de plus de cinquante ans ou qui, se trouvant dans des conditions inférieures de force productive, auront été nominativement et expressément admis par le sous-ingénieur du service technique dans cette catégorie. » (Flandre occidentale.)

La Flandre orientale admet également une certaine proportion de demi-ouvriers avec un minimum spécial, de même la province de Luxembourg qui les détermine ainsi : moins de 18 ans, plus de 60 ans. Dispositions analogues dans les communes de Gand, Verviers, Bruges, Louvain, Courtrai, Charleroi, Roulers, Lokeren, Ypres, Herstal, Dison, Mont-Saint-Amand, Saint-Nicolas et Tamise. Une proposition au Conseil communal de Courtrai tend à établir un certain rapport entre le nombre des ouvriers et celui des demi-ouvriers : de 1 à 3 ouvriers, on ne pourrait employer plus d'un demi-ouvrier ; de 4 à 6, plus de 3, etc. (1).

---

(1) *Rapport au Conseil communal de Bruxelles*, t. I, passim.

Ainsi l'obstacle le plus sérieux que nous ayons rencontré jusqu'ici peut être facilement tourné. Nous avouons d'ailleurs que quand ce seraient dans chaque métier les ouvriers les plus habiles qu'emploieraient l'État et les communes dans leur travaux, nous n'y verrions pas d'inconvénient. Ces travaux seraient mieux faits, et ce sont eux dont la bonne exécution importe le plus à l'intérêt général.

5° On a aussi beaucoup insisté sur la considération suivante : même parmi les ouvriers valides, dit-on, les « conditions du travail » auraient pour résultat de favoriser certains travailleurs au détriment des autres.

L'entrepreneur, privé du droit de spéculer sur les salaires, cherchera à regagner sur les matériaux ce qu'il perd sur cet élément de gain. Or, les matériaux ne sont autre chose que de la main-d'œuvre, que du travail antérieur. Indirectement donc les ouvriers producteurs de matières premières éprouveront le contre-coup des faveurs arbitrairement accordées à d'autres. Les ouvriers employés sur le chantier seront mieux payés, ceux employés à l'extérieur le seront plus mal ; ce sera là tout l'effet de la mesure.

Les partisans du minimum de salaire répondent que cette conséquence ne se produira pas. A qui ferait-on croire, disent-ils, que les entrepreneurs ne cherchent pas déjà à obtenir les matériaux au plus

bas prix possible? Mais les cahiers des charges, ou, plus exactement, les bordereaux et devis, opposent dès maintenant une barrière infranchissable à cette tentative d'avilissement des salaires, car ils ont soin de préciser la qualité et le prix de la matière première. Sous ce rapport, les craintes des adversaires du minimum de salaire sont donc exagérées. Ceux-ci insistent cependant. La logique exige, disent-ils, que l'État et la commune qui veulent protéger leurs ouvriers protègent de la même façon tous ceux qui concourent à leurs travaux, autrement ils créeraient des inégalités, des injustices. Personne n'a mis en lumière cet argument mieux que M. Cheysson : « La main-d'œuvre du chantier n'est qu'une fraction parfois insignifiante de la main-d'œuvre totale. S'il s'agit, par exemple, d'un pont en métal, presque tout le travail se fait à l'atelier, tandis que, sur le chantier, il ne reste plus qu'à effectuer rapidement le montage, Le barème officiel ne peut donc se dispenser de couvrir les ouvriers de l'atelier où se préparent les pièces du pont. Mais ici surgissent des difficultés sérieuses. Certains ouvriers, tels que les mécaniciens du moteur qui commande l'usine, les manœuvres, sont affectés à des services généraux qu'il sera mal aisé de ventiler entre leurs diverses destinations. Ce n'est pas tout ; une même machine sert à percer, à river, à poinçonner, à raboter aussi bien les poutres muni-

cipales que les poutres privées. Pendant les heures où elle agit sur les premières, l'ouvrier qui la surveille est un quasi-fonctionnaire, protégé par le tarif; mais, dès que la machine attaque la poutre d'un plancher ou d'une charpente de droit commun, son conducteur est brusquement destitué, et il est livré sans défense à l'exploitation patronale. Il y aura donc non seulement, côte à côte dans le même atelier, des ouvriers de deux catégories, mais encore le même ouvrier, dans la même journée, changera de destination suivant la destination de la pièce qu'il travaille, véritable maître Jacques prenant et déposant tour à tour un harnais officiel. »

On voit que cet argument tend à prouver non seulement l'inégalité résultant pour les ouvriers des « conditions du travail », mais encore l'impossibité de les appliquer. L'État serait conduit, déclare M. de Bruyn, à s'immiscer dans les affaires, non-seulement des entrepreneurs de travaux publics, mais encore de tous les industriels qui fournissent à ceux-ci les matériaux nécessaires, tels que carriers, chaufourniers, métallurgistes, constructeurs, etc. Et comme la logique nous presse, nous sommes forcés d'admettre que les « conditions du travail » s'appliquent à toute espèce de marchés de fournitures : « Je dirige, s'écrie un industriel, M. Isaac, les travaux d'un charbonnage produisant 250 wagons de charbon

par jour. Supposons que l'État m'adjuge la fourniture journalière de 20 wagons de charbon : à qui devrai-je appliquer le minimum du salaire, à tous où à quelques-uns ? Pourquoi à ces derniers, en admettant qu'il fût possible de savoir, dans un charbonnage, quels sont les ouvriers dont le produit est allé à tel ou tel client ; et pourquoi pas aux autres ? »

— Les partisans du salaire minimum répondent qu'ils ne demandent pas l'impossible. « Généralement, écrit M. Verhaegen (1), il ne sera question que de salaires *directement payés* par l'entrepreneur adjudicataire du travail. Il est, en effet, libre d'acheter la pierre de taille, les briques, le bois, le fer nécessaire où bon lui semble. Peut-être, même, a-t-il, par devers lui, des approvisionnements de ces matériaux. Personne ne s'avisera donc, au nom de la logique, de lui imposer le paiement d'un salaire déterminé aux ouvriers qui auront confectionné ou préparé ces matériaux et qu'il ne connaît point. »

Il semble, en effet, que l'objection, pour ingénieuse qu'elle soit, ne correspond guère à de réelles difficultés pratiques. L'État, la commune, dans leurs adjudications de travaux ou de fournitures, ne peuvent songer à protéger que les ouvriers qui travail-

(1) Brochure sur le minimum.

lent directement et spécialement pour eux et qu'ils connaissent. Le simple bon sens suffit à indiquer la limite d'application de la mesure bienfaisante que sont les « conditions du travail. » On nous demande, disent les partisans de ces conditions, pourquoi nous renonçons à stipuler un salaire minimum en faveur des ouvriers qui façonnent les matériaux, mais on pourrait nous embarrasser bien davantage en poursuivant l'interrogation, en nous demandant par exemple de quel droit nous restreignons l'application de notre principe au point d'en exclure les ouvriers du fer et du bois qui préparent les outils des charbonniers, des carriers, les ouvriers qui recueillent et préparent les matières premières nécessaires au vêtement et à la nourriture de tous ces hommes-là.

En réalité, la distinction est bien simple (1).

S'agit-il de choses fongibles, faites en masse, pêle-mêle avec mille autres et dont l'État ou la commune viennent acheter quelques-unes ? La question ne se pose même pas. S'agit-il au contraire d'une affaire à part, souvent considérable, où l'État bénéficie d'une façon immédiate et directe d'une réduction de prix, c'est alors que l'influence qu'il a sur le marché et le profit qu'il en retire lui créent le devoir d'exa-

(1) Voir M. Brants. Cons. sup., p. 165.

miner s'il y a lieu d'imposer les « conditions du travail » — et cela dans la mesure du possible bien évidemment.

Mais il arrivera ceci : deux ouvriers d'égale capacité étant employés dans le même atelier, l'un d'eux, celui qui travaillera pour l'État, sera une sorte de fonctionnaire, payé davantage que celui qui travaillera pour les particuliers. Ceux qui font cette objection oublient le but du minimum, qui est non pas de surélever le salaire des ouvriers travaillant dans les adjudications, mais d'empêcher au contraire qu'ils ne descende au-dessous du taux normal : si l'ouvrier de l'adjudicataire est aussi payé que l'ouvrier du particulier, tout est pour le mieux. A supposer que l'ouvrier du particulier fût moins payé que l'ouvrier temporaire de l'État, il se rendrait très bien compte de la situation et ne pourrait qu'être reconnaissant à l'État de ne pas user de sa prépondérance sur le marché pour avilir les salaires, et il s'appuierait sur cet exemple pour obtenir de son patron le relèvement souhaité.

6° Les clauses protectrices de la main-d'œuvre, minimum de salaire et maximum de la journée de travail combinés, auraient pour effet de détruire le travail à la tâche, cependant le plus favorable à l'ouvrier comme à l'entrepreneur.

Les ouvriers ne sont pas tous partisans, loin de là,

du travail à la tâche ; mais nous ne voyons pas quelle difficulté il y aurait à fixer le minimum pour le salaire à la pièce au lieu de le fixer pour le salaire à la journée : « Si l'ouvrage est fait aux pièces, porte la délibération du Conseil municipal de Paris du 2 mai 1888, les prix des salaires seront déterminés par les prix élémentaires mentionnés aux sous-détails de la série : en cas d'absence de sous-détails pour un travail déterminé, les prix seront fixés de manière à assurer à l'ouvrier le prix minimum obligatoire de la journée fixé à la série sans rabais. L'ouvrier aura droit au bénéfice des dispositions de la série relatives aux plus-values indiquées aux prix de série. »

7° Un autre résultat des « conditions du travail », a dit M. de Bruyn (1), sera la création d'intermédiaires nouveaux. En effet, du jour où l'entrepreneur devra payer un minimum de salaire, il n'engagera plus que des ouvriers d'élite, parfaitement expérimentés. On connaît tous les bons ouvriers, on connaît ceux qui peuvent rendre le plus de services. Les agences de placement prendront les noms de tous ces ouvriers, et l'entrepreneur qui voudra soumissionner devra s'adresser à une agence et dire : Puis-je disposer à telle époque, pour telle entreprise, d'un certain nombre d'ouvriers pour tel travail déterminé ? Et

(1) Chambre des représentants. Séance du 23 février 1893.

l'agence de placement percevra, sur le salaire de l'ouvrier, une commission qui détruira tout l'effet du minimum.

On peut douter que cette crainte soit fondée, d'autant que, d'ordinaire, ce ne sont pas les meilleurs ouvriers qui forment la clientèle des agences de placement.

8° Autrement grave est la considération suivante. On peut bien obliger l'entrepreneur à payer un salaire minimum à ses ouvriers, mais comment contraindre ceux-ci à le garder? Comment empêcher les ouvriers de passer avec les entrepreneurs des *sous-marchés*, pour être embauchés de préférence à leurs camarades ? C'est ce qui arrivera fatalement. La longueur de l'engagement, la sûreté du paiement rendent déjà très envié le travail dans les chantiers publics : si à ces avantages se joignent la fixation d'un minimum de salaire et la limitation de la journée de travail, la concurrence augmentera entre ouvriers, et les patrons ne résisteront pas à la tentation de reprendre d'une main un peu de ce qu'ils auront donné de l'autre : de telle sorte que les règlements seront perpétuellement éludés.

M. Verhaegen ne voit pas là un inconvénient majeur. L'État, dit-il, assure à l'ouvrier et lui met en main le salaire minimum convenu, mais il ne l'oblige nullement à le garder, ni à louer son travail

plus cher qu'il n'en avait l'intention. Cette restitution partielle serait peut-être même le moyen le plus simple d'empêcher l'exclusion toujours fâcheuse des vieux ouvriers.

Nous croyons, au contraire, qu'admettre cette *ristourne* c'est détruire toute l'économie du système, c'est ouvrir plus large que jamais la porte aux abus.

Pratiquement, d'ailleurs, il ne semble pas que l'inconvénient soit sérieux : il y a bien peu d'ouvriers qui consentiront à remettre au patron une partie du salaire qu'ils auront touché. Mais cela ne se passera pas ainsi, observe-t-on ; l'entrepreneur, quand il y aura concurrence entre les ouvriers, embauchera ceux qui se contenteront d'un salaire inférieur et s'engageront à ne pas réclamer le bénéfice du minimum.

Lors de l'expérience tentée par le Conseil municipal de Paris, personne ne s'est plaint, déclare M. Bouge (1), et cependant il est certain que les ouvriers recevaient un salaire inférieur au minimum indiqué : « On demanda un jour à un ouvrier qui était à l'échelle de la Sorbonne s'il recevait la journée de série. — Je ne vous connais pas, fût-il répondu, je n'ai aucune réponse à vous faire. »

(1) Les « conditions du travail » et le collectivisme.

Cependant les faits de ristourne constatés sont très rares : c'est à peine si, dans les enquêtes faites à l'étranger, nous en avons relevé un ou deux (1). Et en effet, ces fraudes, si elles tendent à se répéter, seront vite découvertes et dénoncées par les ouvriers eux-mêmes, dont l'intérêt est le respect des clauses clauses stipulées en leur faveur, par les syndicats qui auront grand soin de veiller à leur application, enfin par les ingénieurs chargés antérieurement déjà de l'inspection et de la surveillance. Il est évident qu'en cas de fraudes constatées, des pénalités sévères s'imposent.

Sans doute la meilleure police sera celle que feront les ouvriers eux-mêmes, mais seuls pourront se plaindre ceux qui auront été évincés ; les autres, ceux embauchés à prix réduits par l'entrepreneur, n'oseront pas, de peur d'être renvoyés, déposer de plainte contre lui. L'on comprend en effet très bien la défiance de l'ouvrier monté sur une échelle, auquel on demande le salaire qu'il gagne.

Aussi, dans certains chantiers où sont appliqués les conditions du travail, l'Administration fait mettre des boîtes à lettres destinées à recevoir les réclamations des ouvriers. En Angleterre, on a recours à un

(1) Cas d'un entrepreneur de Belfast. Note de l'*Office du travail*, p. 45.

autre procédé. Si un ouvrier au service de l'adjudicataire reçoit des salaires inférieurs à ceux stipulés, l'Administration lui paie — à lui comme à tous ses camarades dans le même cas — la différence entre ce qu'il a reçu et la somme qui lui est due aux termes du contrat; puis elle retient ces sommes sur ce qui peut revenir à l'adjudicataire sans préjudice de l'amende qu'elle se réserve de lui infliger par la suite. Ce procédé enlève aux ouvriers toute crainte d'être renvoyés en cours d'ouvrage.

Nous verrons plus loin quels sont les moyens de contrôle usités jusqu'ici.

9° Mais c'est là que nous attendent les adversaires des « conditions du travail ». Donc il faudra un contrôle, des sanctions, il faudra descendre dans les plus minutieux détails, stipuler des salaires différents pour les valides et pour les incapables, pour les ouvriers et pour les apprentis, faire varier ces salaires eux-mêmes selon les saisons, etc. C'est une *réglementation* plus complexe que celle qui existait au temps des jurandes et qui nous ferait revenir de plusieurs siècles en arrière. Ce ne seront plus que formalités de la part de l'Administration, que plaintes de la part des ouvriers; et de la gêne qui en résultera pour les entrepreneurs, tout le monde souffrira, les ouvriers les premiers.

Ces critiques sont évidemment exagérées. Sans

doute, il y aura une certaine réglementation, mais elle sera non légale mais privée, non complexe mais simple autant que possible : maximum d'heures de travail, minimum de salaires d'après des données d'autant plus faciles à établir que l'administration se bornera presque toujours à constater, sans chercher à déterminer elle-même. Il y aura des surveillants, qui ne seront autres que les ingénieurs déjà chargés d'inspecter les travaux. D'ailleurs, les meilleurs inspecteurs seront les ouvriers eux-mêmes, qui, par le moyen des syndicats, signaleront les fraudes et feront respecter les clauses protectrices de la main-d'œuvre. Et nous croyons — les faits d'ailleurs nous y engagent — que plus les associations ouvrières seront développées, plus les détails de réglementation devront diminuer. D'abord, en principe, moins la réglementation sera complexe, mieux elle sera observée ; et il est clair qu'elle n'a de raison d'être que dans la mesure où elle est efficace.

Après cela, nous ne contestons plus que les « conditions du travail » impliquent un peu de réglementation. Cet aveu suffit à des esprits systématiques, pour leur permettre de repousser à priori cette mesure, sans considérer les grands avantages qu'elle procure, ou, plus exactement, les graves abus auxquels elle remédie. Cette réglementation, qu'on ac-

cepte quand il s'agit des matériaux, on la repousse avec indignation quand elle s'applique aux ouvriers ; ceux-ci, pourtant, ne s'en effraient pas et sont unanimes à la réclamer comme un bienfait ; de cela, cependant, il faudrait tenir compte, car, en somme, ce sont eux les plus intéressés à la mesure et les plus compétents sur la question. De ce que l'excès de réglementation est un mal, il ne s'en suit pas que toute réglementation en soit un ; et c'est une conception qui date d'un siècle à peine que celle de la liberté industrielle absolue, c'est-à-dire anarchique ; on avait toujours cru jusqu'ici que, dans le domaine du travail comme dans tous les autres, la nécessité d'une organisation s'imposait, dût-il en résulter certaine réglementation.

De l'étude à laquelle nous venons de nous livrer, il faut tirer une conclusion.

Nous avons constaté que si le minimum de salaire et le maximum de durée de travail, dans les entreprises de travaux publics, donnent lieu à de très sérieuses objections au point de vue économique, néanmoins l'expérience se joint au raisonnement pour en atténuer la portée. Sans doute, cette mesure entraîne à sa suite des inconvénients, mais quelle institution, quel système n'en présente pas ? La

question n'est pas là, elle est dans le point de savoir si la somme des avantages l'emporte sur celle des inconvénients. Or, c'est ce que nous croyons avoir démontré.

CHAPITRE VII

PROCÉDÉS EFFICACES DE RÉALISATION.

Il nous reste à préciser, en tenant compte des objections rencontrées sur notre route, en ce qu'elles ont de fondé, et des résultats obtenus dans les pays voisins, quelles sont les « conditions du travail » qu'il faut souhaiter voir introduire dans les cahiers des charges, par qui elles doivent être déterminées, enfin la meilleure méthode d'application pratique.

§ 1er. — Détermination des « conditions du travail ».

Les conditions qu'il est possible d'insérer dans les cahiers des charges sont, nous l'avons indiqué au début, très nombreuses. Nous avons dit que, selon nous, toutes ces conditions pouvaient essentiellement se résumer au minimum de salaire et au maximum de durée de travail; ce sont, en effet, les deux plus combattues, et, elles admises, les autres, ou bien deviennent inutiles, comme par exemple la défense

de sous-traiter qui n'a d'autre but que d'assurer un salaire convenable et d'empêcher le surmenage, ou bien sont acceptées sans difficultés, presque à priori, comme le repos hebdomadaire ou du dimanche (1), l'exclusion totale ou partielle des ouvriers étrangers, etc. Nous n'avons pas examiné de façon spéciale ces sortes de clauses, car elles sont déjà appliquées, même en France : c'est ainsi que l'arrêté ministériel du 24 septembre 1896, relatif aux clauses et conditions générales imposées aux entrepreneurs des travaux de l'Exposition, contient, comme nous l'avons vu, la défense de sous-traiter sans l'autorisation de l'administration, le repos hebdomadaire, l'interdiction du marchandage — ce qui n'est, d'ailleurs, qu'un rappel à l'observation du décret toujours en vigueur du 2 mars 1888 — enfin, le droit, pour le Ministre, de fixer la proportion des ouvriers étrangers.

Occupons-nous donc seulement du maximum de la durée de travail et du minimum de salaire, de ce

(1) Un jour de repos par semaine est actuellement accordé dans les travaux de l'Exposition aux ouvriers qui le demandent : en fait, de l'aveu de tous, la mesure reste inappliquée, et il y aurait nécessité de fermer le chantier un jour de la semaine. Il est évident que ce ne peut être que le dimanche ; aussi, lors de l'interpellation qui eut lieu, sur ce sujet, à la Chambre, le 11 décembre 1897, M. Jaurès, s'adressant au gouvernement, déclarait, aux applaudissements de ses amis : « Nous ne permettrons pas qu'on se dérobe derrière le prétexte du dimanche... Nous prenons l'engagement de n'apporter ici aucune critique, quel que soit le jour choisi par vous ».

dernier surtout, qui a les plus rudes assauts à subir, et dont le mode de fixation est aussi important que délicat.

D'abord, quel sera ce minimum?

Nous avons indiqué au début que, pour nous, tout patron, et, spécialement l'État, est obligé, en principe, par la justice distributive, de ne pas payer ses ouvriers au-dessous du minimum nécessaire à l'entretien de la vie ouvrière ; mais nous avons cru préférable de ne pas faire de ce principe, contesté par beaucoup d'économistes, la base directe de notre argumentation. Une première raison en est que nous n'avons pas envisagé l'hypothèse de l'État patron dans toute sa généralité, et que le but très précis de cette étude est de chercher un remède pratique aux abus constatés dans le cas spécial des adjudications.

Le point de vue auquel nous nous sommes placés est celui-ci. L'État et la commune, qui sont de grands rendeurs de travaux, ne doivent pas, par le système de l'adjudication au rabais sans conditions, exercer une action constamment déprimante sur le salaire, aggraver la situation de la classe ouvrière, et bénéficier, en tant que patrons, de réductions exagérées sur la main-d'œuvre. D'autre part, nous ne pensons pas que le rôle de l'État ou de la commune soit de promouvoir directement la hausse de salaires. Ce qu'ils doivent faire, c'est non pas fixer à priori

un salaire, mais bien s'enquérir du taux considéré comme normal dans la région par les parties intéressées et en exiger le respect dans leurs travaux (1).

Une question délicate se pose : Est-ce le salaire moyen payé dans chaque profession que l'on entend insérer dans les cahiers des charges ; s'il en est ainsi, le taux sera sensiblement élevé en ce qui concerne les ouvriers ordinaires ? Non : ce qu'il faut introduire c'est un minimum, car une moyenne calculée en tenant compte des plus hautes paies, n'exprimerait plus en effet l'état du marché et aurait pour inconvénient d'uniformiser les salaires au profit peut-être des moins habiles, mais au détriment certain des ouvriers de valeur. C'est bien un minimum qu'il faut stipuler, cran d'arrêt au-dessous duquel il ne sera pas possible de descendre mais qui n'empêchera nullement les ouvriers plus habiles de récla-

(1) Nous disons à dessein « taux considéré comme normal dans la région », et non pas « salaire courant », car en vérité cette expression « salaire courant » équivaut à cette autre : « cours du jour ». Le « salaire courant » c'est déjà celui que dans les adjudications sans « conditions du travail » l'entrepreneur prétend payer à ses ouvriers. Comme on l'a fait remarquer, si par hypothèse l'entrepreneur pouvait contracter pour un prix moindre que celui stipulé dans le cahier des charges, ne serait-ce pas une preuve incontestable que le cours du jour a été estimé trop haut, ou plus exactement que le salaire ainsi stipulé n'est pas le salaire courant? Et en effet ce n'est pas celui-ci que les cahiers des charges enregistrent : il y a antinomie entre ces deux termes « salaire minimum » et « salaire courant ».

mer et d'obtenir une rémunération supérieure. Comme le dit M. Le Foyer (1), il ne s'agit pas de fixer exactement tous les salaires, mais *de régler le dérèglement*.

Cependant, il est évident que pour obtenir ce minimum il est indispensable d'établir une certaine moyenne. Prendre le plus bas salaire payé en fait sur le marché, alors que ce salaire peut être infime, serait dérisoire. Il faut constater le salaire moyen payé, dans chaque catégorie, à l'ouvrier ordinaire et l'inscrire comme minimum.

En adoptant ce système, faisons-nous abstraction du devoir qui incombe à l'État ou à la commune, comme à tout patron, d'assurer à l'ouvrier un salaire suffisant à ses besoins ? Nullement. Nous serions même tenté de dire au contraire.

Que l'on veuille bien réfléchir en effet que très souvent, sourtout dans certains métiers, le minimum payé en fait sera très supérieur au minimum de droit déterminé par les besoins : et nous ne croyons pas qu'en ces cas l'État puisse se contenter d'enregistrer ce dernier.

Nous sommes de plus persuadé qu'il est préférable, dans l'intérêt des ouvriers eux-mêmes, que, en règle générale, l'Administration ne se mêle pas de

(1) Le salaire minimum en Belgique.

fixer directement le salaire. Ce système serait plein d'inconvénients et aboutirait probablement à un résultat tout différent de celui qu'on se propose. Tandis qu'une municipalité socialiste exagérerait à dessein les besoins des ouvriers, une autre, à côté d'elle, serait tentée de les restreindre peut-être en-deçà des justes limites. L'une et l'autre d'ailleurs manqueraient le plus souvent des premiers éléments d'appréciation : ce serait pour elles une tâche difficile et qu'elles rempliraient arbitrairement.

C'est donc le taux *considéré comme normal dans la région* qui servira, comme cela se fait en Angleterre, à déterminer le minimum, à condition que pour cette détermination on veuille bien recourir au procédé anglais qui consiste dans l'action combinée des Trade-Unions et des associations patronales.

Toute la question en effet se réduit à ceci : qui déterminera ce minimum de salaire, ce maximum d'heures de travail que l'État et la commune se borneront à enregistrer dans leurs cahiers ?

Autant que possible cette détermination résultera de l'accord préalable ou de la commune appréciation des ouvriers et des patrons. A l'origine, la série de prix de la ville de Paris n'était pas autre chose, et en Angleterre ce qu'on entend par « current wage » c'est précisément le *salaire que les Trade-Unions ont obtenu des patrons pour leurs membres*,

Voici comment procède l'*Office of Works* pour les travaux de l'État. Il fait une enquête sur le taux de salaires généralement admis par les deux parties dans la localité où le travail doit être exécuté ; grâce aux Trade-Unions cette enquête est facile, et le gouvernement a pour son cahier des charges une base certaine d'appréciation. C'est la *List* ou échelle des salaires qu'il se contente d'insérer dans ses cahiers de charges ou à laquelle il se réfère.

En Belgique, on n'agit pas autrement : ce sont les unions professionnelles locales ou le Conseil supérieur de l'industrie, corps composé à la fois de patrons et d'ouvriers, qui déterminent le salaire minimum. Et en France — les socialistes exceptés — on ne réclame aussi que l'enregistrement de l'accord préalable intervenu entre patrons et ouvriers : « Nous ne demandons pas à l'État ni aux communes, dit M. Keufer (1), de fixer les salaires, nous estimons que c'est là l'œuvre des intéressés. Ce qui est réclamé, c'est la constatation des conditions normales du travail dans la localité ou la région : et l'État, aussi bien que les communes, doivent respecter ces conditions. »

Dans l'enquête du Conseil communal de Bruxelles, la question suivante a été posée : « Quelle est

(1) *Rapport au conseil supérieur du travail*, p. 24.

l'autorité qui devrait, à votre avis, fixer le minimum de salaire ? » Les syndicats patronaux qui répondent désirent que ce soit le Conseil de l'Industrie directement, sauf deux qui préfèrent, l'un que ce soit l'administration en cause, après consultation préalable toutefois de la section compétente du Conseil de l'Industrie, et l'autre que ce soit un arbitre nommé entre patrons et ouvriers.

Parmi les syndicats ouvriers, quelques-uns semblent d'avis que la détermination soit l'œuvre des associations ouvrières seules (syndicats des employés, des ébénistes, des menuisiers, association du bronze); mais la grande majorité (1) se rallie à cette idée que le minimum doit résulter d'un accord préalable entre syndicats patronaux et syndicats ouvriers avec, en cas de difficulté, fixation par le Conseil de l'Industrie et du Travail, ou par le Conseil communal remplissant l'office d'arbitre et tranchant la question.

C'est évidemment la solution la meilleure : simple enregistrement du taux accepté par les syndicats ouvriers et les patrons, lorsque l'accord est manifeste ; si l'entente n'existe pas, arbitrage de l'admi-

(1) Syndicats des terrassiers, des maçons et plafonniers, des peintres, des cochers, des charretiers-camionneurs, des cordonniers, des garnisseurs de meubles, des tailleurs, des imprimeurs, des ouvriers en pianos et orgues, etc...

nistration, après avis préalable des corps consultatifs de patrons et d'ouvriers.

Nous plaçant spécialement au point de vue de la situation en France, nous sommes obligés de laisser presque entièrement à l'État et à la commune le soin de départager les patrons et les ouvriers sur le taux du salaire ou le nombre d'heures de travail ; car s'il est possible à la rigueur, pour les travaux de l'État, de recourir à l'avis du Conseil supérieur du travail, pour les travaux communaux ce conseil serait absolument incompétent, et malheureusement les corps consultatifs départementaux ont une existence plutôt théorique.

Qu'il y ait des inconvénients à laisser les municipalités juges en dernier ressort du minimum de salaire et du maximum de durée du travail, cela est possible, mais nous ne voyons pas d'autre solution pratique. C'est alors, et dans ce cas seulement, que l'Administration, placée entre les prétentions des ouvriers et celles des patrons, devra tenir compte de divers éléments, notamment des besoins de la vie ouvrière, pour déterminer le salaire minimum.

Ce cas sera malheureusement assez fréquent en France où, à la différence de ce qui existe en Angleterre et même en Belgique, l'association professionnelle en est encore à son début. Il est incontestable que le bon fonctionnement des « conditions du

travail » exigerait une organisation syndicale analogue à celle des Trade-Unions ; et c'est une constatation qui s'impose à tous ceux qu'intéressent aujourd'hui les graves problèmes soulevés dans le monde du travail : quelque question qu'on étudie, on est toujours et invinciblement ramené vers cette solution nécessaire de la forte organisation professionnelle. Seuls des syndicats puissants peuvent discuter sur un pied d'égalité avec des patrons qui, le plus souvent, représentent des associations de capitaux, et s'entendre utilement avec eux sur la fixation du salaire et la limitation des heures de travail (1).

Ici deux objections se produisent en sens opposé :

Les uns disent : Puisque les « conditions de travail » semblent exiger une organisation professionnelle qui n'existe pas, pourquoi en réclamer malgré tout l'application ?

D'autres : le seul minimum de salaire efficace, dans les travaux publics comme dans les travaux privés, sera celui que des syndicats forts parviendront à imposer sans stipulation aucune de l'Admi-

---

(1) Aussi le Conseil supérieur du travail, dans la même séance (10 décembre 1897) où il émettait un vœu en faveur des « conditions du travail », adoptait, comme corrélatif au premier, un vœu, proposé par M. de Mun, tendant à favoriser le développement des associations professionnelles.

nistration. Le minimum du cahier des charges est un leurre.

Nous répondrons que sans doute l'existence d'une organisation professionnelle puissante facilite singulièrement l'application des « conditions du travail » et qu'elle a même pour effet d'en diminuer la nécessité, mais nous ne croyons pas qu'elle la supprime : la preuve en est que l'Angleterre, qui possède les associations les mieux organisées du monde entier, est précisément le pays où les « conditions du travail » sont le plus répandues. C'est qu'en effet ces conditions ont pour but de parer à un abus spécial qui résulte de l'adjudication au plus fort rabais, et non pas à un mal économique général, auquel il ne serait en effet de meilleur remède que l'association.

Quant à ceux qui prétendent que parce que les « conditions du travail » seront plus difficiles à appliquer en l'absence d'une forte organisation professionnelle, il faut renoncer à les insérer dans les cahiers des charges, on peut comparer leur raisonnement à celui d'un médecin qui refuserait de soigner un malade précisément parce que son état est plus grave et la médicamentation plus difficile. C'est au contraire parce que les ouvriers non syndiqués sont moins capables de résister à la pression qu'exerce sur le marché du travail l'adjudication au plus fort rabais, que l'État et les communes doivent

se préoccuper de mettre des limites à la spéculation sur les salaires (1).

Et dans cet ordre d'idées tout s'enchaîne, et nous sommes convaincu que l'introduction des « conditions du travail » aura pour effet d'encourager le mouvement syndical, précisément parce que l'organisation professionnelle est nécessaire à leur complète application : les ouvriers employés dans les chantiers communaux auront intérêt à s'associer, ne fût-ce que pour assurer le respect des avantages stipulés à leur profit.

§ II. — Voies et moyens d'application.

Différents procédés ont été proposés pour l'application du minimum de salaire et des autres conditions du travail : il nous faut choisir entre eux ; puis nous examinerons les moyens de contrôle et de sanction que nécessite le système adopté.

---

(1) « Nous, ouvriers pacifiques, disait un ouvrier, dans l'enquête du Conseil communal de Bruxelles, nous ne demandons pas que tout soit réglé par l'État ; mais tant que nos anciens métiers ne seront pas assez puissants pour maintenir nos salaires, nous demanderons que l'État nous vienne en aide. »

A) Procédés de fixation.

Trois procédés sont en présence : voici le premier. L'entrepreneur s'engage à payer le taux normal des salaires et à respecter les « conditions du travail » usitées dans la localité, sans spécifier davantage. Les pouvoirs publics n'interviennent qu'en cas de plainte ou d'abus constatés. C'est le système employé en Angleterre dans la plupart des travaux d'État. « Nous n'entreprenons pas de déterminer nous-mêmes le taux courant des salaires des différents métiers dans tous les districts du Royaume, dépose M. Alfred Major, directeur des contrats au ministère de la guerre ; nous faisons seulement afficher la Résolution dans les chantiers, et les ouvriers savent mieux que nous quel est le taux courant. En cas de plainte nous faisons une enquête. »

Ce système se recommande par sa simplicité et aussi pour l'extrême souplesse qu'il conserve au minimum de salaire ; il est souvent le seul possible, par exemple quand une grande administration comme un ministère fait exécuter un ensemble de travaux dans un grand nombre de localités à la fois ; mais il n'est efficace que dans les pays où les associations professionnelles sont solidement établies, c'est-à-dire dans le pays où le taux du salaire courant est facile à constater et où les ouvriers sont capables de

faire respecter eux-mêmes, sans craindre les représailles qui pourraient suivre leur dénonciation, les conditions stipulées d'une façon aussi peu précise par l'Administration.

Dans les deux autres systèmes, le minimum de salaire, le nombre d'heures de travail sont indiqués dans un document dont l'auteur est soit l'entrepreneur, soit l'Administration. On voit tout de suite la différence.

Dans un cas, c'est l'entrepreneur qui joint à sa soumission un barème contenant les salaires qu'il s'engage à payer, le nombre d'heures pendant lesquelles il fera travailler chaque jour. Pratiquement, chaque soumissionnaire remet deux enveloppes séparées dont l'une contient les « conditions du travail » et l'autre le chiffre du rabais consenti. L'Administration ouvre d'abord les enveloppes relatives aux « conditions de travail », et écarte les entrepreneurs dont les engagements à cet égard ne lui paraissent pas suffisants. C'est seulement après cette élimination préalable qu'a lieu l'adjudication au plus fort rabais. Ce procédé est employé dans les Flandres et dans les villes comme Malines, Louvain, Courtrai, etc. ; il a été chaleureusement défendu par M. Verhaegen, qui en a signalé, dans un article de la *Revue sociale catholique*, les principaux avantages.

Enfin — et c'est le dernier système — l'Adminis-

tration peut préciser elle-même les conditions du travail et spécialement, dans un barème, le minimum de salaire pour chaque métier : l'entrepreneur, pour être admis, doit se borner à les accepter. C'est ce système qui est le plus généralement adopté.

On le trouve en Angleterre dans les travaux de plusieurs ministères ou administrations et dans ceux de la ville de Londres. Nous avons vu plus haut que des annexes indicatrices des prix étaient jointes aux modèles de soumission.

En Belgique, les provinces de Brabant, Hainaut, Liège, Luxembourg, Namur, et 38 communes arrêtent elles-mêmes le taux du salaire minimum et les autres « conditions du travail ».

Sans doute ce système est moins flexible que le précédent, mais il lui est très supérieur au point de vue de la facilité de fonctionnement. Si les entrepreneurs sont libres de fixer individuellement le salaire minimum, chacun en proposera un différent et, dès lors, comment établir un concours égal entre eux ? Comment, ainsi que l'a très justement fait remarquer M. Cheysson, « comparer ces deux choses qui ne se comparent pas : le rabais et les salaires ? Quel rapport type instituer entre ces deux termes ? »

Il nous semble que pour que le système de l'adjudication fonctionne sans arbitraire, il faut que des conditions égales soient imposées à tous et que le

concours porte sur un point bien précis : tel le maximum de rabais. L'expérience, du reste, a prononcé en ce sens : une circulaire de M. de Bruyn constate « les difficultés considérables auxquelles la mise en pratique de ce système a donné lieu, lorsqu'il s'agit de se prononcer entre deux soumissions dont l'une offre un rabais plus fort et des salaires plus bas, et l'autre un rabais plus faible et des salaires plus élevés. »

En résumé, de ces trois systèmes le premier et le dernier seuls nous paraissent applicables. Le premier, qui n'exige pas de réglementation, n'est possible que dans les pays de forte organisation professionnelle ; ce n'est pas le cas de la France, aussi faudra-t-il chez nous que l'Administration inscrive dans chaque cahier des charges le taux du minimum de salaire et les autres conditions qu'elle veut faire observer.

B) Contrôle et sanctions.

Pour assurer l'observation des « conditions du travail », il faut des moyens préventifs et répressifs : contrôle ou surveillance, et sanctions proprement dites.

1° *Contrôle ou surveillance.*

En Angleterre l'organisation est très simple. D'ordinaire l'Administratian attend qu'une plainte soit

faite par les ouvriers pour vérifier si, oui ou non, l'adjudicataire se conforme à la lettre et à l'esprit de la Résolution votée par la Chambre des communes.

Ce minimum ou plutôt cette absence complète de surveillance est évidemment l'idéal, lorsque les syndicats sont capables d'assurer eux-mêmes le respect des conditions stipulées en faveur de leur membres.

Ailleurs la surveillance consiste dans l'obligation d'afficher le tarif au chantier, de faire signer les feuilles de paie à l'émargement par les ouvriers, dans le droit pour certains délégués de l'administration d'entrer au chantier, d'interroger les ouvriers, de se faire présenter les feuilles à toute réquisition. Pour cette dernière fonction, il n'est pas besoin, comme nous l'avons vu, de créer des inspecteurs nouveaux, alors qu'il existe des ingénieurs chargés déjà par l'Administration de surveiller les travaux, et qui jouissent de pouvoirs de police très étendus.

Le procédé partout usité est l'affichage dans le chantier des conditions imposées à l'entrepreneur : c'est ce qui se fait en Angleterre, en Hollande, en Belgique pour les travaux d'État et ceux des communes.

Vingt-cinq municipalités belges exigent de l'entrepreneur des états de salaires fournis à date fixe. Cette formalité a lieu tous les trimestres à Liège, tous les

quinze jours dans le Hainaut, chaque jour de paie à Amsterdam.

La façon la meilleure et la plus normale d'assurer le bon fonctionnement du système est, à notre avis, de réduire autant que possible la surveillance directe, et, en même temps, la gêne ou la contrainte qui pourrait en résulter. L'intérêt des ouvriers employés, et des ouvriers comme des entrepreneurs évincés, est de contraindre l'adjudicataire à observer ses engagements ; aucun contrôle ne vaudra celui des intéressés eux-mêmes. Que l'administration se borne donc à des mesures préventives très simples, telles que l'affichage dans le chantier et l'inspection de ses ingénieurs, puis qu'elle attende les plaintes qui ne manqueront pas de se produire en cas d'abus ; alors, elle interviendra efficacement par l'enquête et par la sanction.

2° *Sanctions.*

Elles consistent, soit dans l'amende (retenue opérée sur le cautionnement), soit dans la suppression temporaire ou définitive du droit de se porter adjudicataire dans l'avenir, soit enfin dans la résiliation du contrat.

En Belgique :

Dans les administrations provinciales, les infractions sont punies d'amendes de 50 à 100 francs ou de 5 francs par jour et par ouvrier. Cinq provinces

se réservent le droit de résilier le contrat en cas de récidive, ou bien d'exclure le contrevenant des adjudications futures.

Dans les communes, les pénalités varient entre 5 et 100 francs par jour et par ouvrier, ou bien globalement entre 20 et 500 francs. A Liège, la première amende est de 100 francs, la récidive de 250 francs; trois infractions peuvent amener la résiliation du contrat.

En Angleterre :

L'administration scolaire de Londres édicte pour chaque infraction une amende de 125 francs. Le Conseil de comté, quand un ouvrier au service de l'adjudicataire reçoit des salaires inférieurs à ceux stipulés à l'annexe, lui paie la différence et retient cette somme sur ce qui peut revenir à l'entrepreneur, sans préjudice de l'amende, et, si l'affaire est grave, de la résiliation du contrat.

Dans les cahiers des charges de l'État, c'est, d'ordinaire, le maximum de l'amende qui est seulement indiqué : 2,500 francs (Ministère de la Guerre, du Commerce, Postes) ; 1,250 francs (Police). Le Ministère de la Marine exclut tout contrevenant de la liste d'admissibilité aux adjudications.

En France, lorsque les « conditions du travail » furent appliquées par la ville de Paris, chaque contravention donnait lieu à une amende de 10 francs ;

la récidive ou les infractions graves pouvaient entraîner la déchéance de l'adjudicataire.

Il est difficile de se prononcer d'une façon précise pour tel procédé ou tel chiffre d'amende ; tout dépend des circonstances, de la nature des travaux ; c'est à chaque administration de faire son choix dans cet arsenal de pénalités que nous venons de parcourir.

---

(1) Note de l'*Office du travail*, p. 36.

CONCLUSION

Au cours de cette étude, à la fois économique et juridique, nous nous sommes proposé moins de produire des arguments et des faits nouveaux, que de classer et de coordonner ceux qui nous ont paru le plus significatifs, de les opposer les uns aux autres, pour en dégager une résultante, c'est-à-dire une solution.

Nous avons essayé de le faire aussi impartialement que possible, en posant sans doute dès l'abord, la thèse des « conditions du travail », mais il nous semblait difficile de procéder autrement en l'état de la question, après les expériences déjà tentées avec succès à l'étranger. Sans prétendre avoir produit tous les arguments qu'on peut faire valoir de part et d'autre, nous ne croyons pas en avoir omis d'essentiel.

Notre conclusion très nette en faveur du principe des « conditions du travail », nous paraît solidement établie sur le raisonnement et sur l'observation.

Résumons brièvement nos principaux motifs.

Au point de vue *économique*, la légitimité des clauses protectrices de la main-d'œuvre, découle de ce fait que le système de l'adjudication au rabais, sans contre-poids, tend à déprimer perpétuellement les salaires et à aggraver la situation des ouvriers. Or l'État et les communes, indépendamment du devoir qui leur incombe de se montrer patrons modèles et de veiller à l'intérêt général, manqueraient aux règles les plus élémentaires de la morale, en spéculant sur les salaires. Cette argumentation ne se heurte guère qu'à une objection, d'ailleurs démentie par les faits, à savoir que, sous ce rapport, aucun abus n'existe dans les adjudications. Sans recourir au témoignage des faits, on a pu aussi répondre : « Ou bien les dépressions résultant des rabais sont fortes et fréquentes, et alors la mesure est indispensable, ou bien elles sont rares et alors la mesure est anodine et sans inconvénients (1). »

Légitime, cette mesure est de plus efficace. Très utile aux ouvriers et réclamée par eux en tous pays, elle ne nuit sensiblement ni aux entrepreneurs, ni à l'administration. Sans doute elle entraîne quelques inconvénients, elle exige une certaine réglementation, elle écarte les ouvriers infirmes ou trop âgés ; mais la somme des avantages nous semble l'em-

(1) M. Brants. *Cons. sup.*, p. 64.

porter de beaucoup sur celle des inconvénients : rappelons par exemple la meilleure exécution des travaux, l'exclusion des entrepreneurs peu consciencieux, concurrents favorisés des entrepreneurs honnêtes.

Légitimité, utilité de l'introduction de clauses protectrices du travail dans les cahiers des charges : voilà donc la solution de principe à laquelle nous aboutissons au point de vue économique.

Au point de *vue juridique et administratif*, il suffit de rappeler ici la conclusion antérieurement formulée dans le sens de la légalité de ces clauses.

Si maintenant on nous demande de préciser davantage et de déterminer au juste quelles conditions il faudrait introduire dans les cahiers des charges et sous quelles formes, nous répondrons qu'il est très difficile, sinon impossible, de poser une règle unique pour le détail de l'application. Tout dépend des circonstances, de la nature des travaux adjugés, du lieu où ils sont exécutés, et surtout, selon nous, du degré d'organisation professionnelle, car c'est à ce critérium qu'on doit surtout se reporter.

Voici toutefois les grandes lignes de la solution que nous croyons préférable pour la France à l'heure actuelle.

Conditions à insérer : minimum de salaire, maximum d'heures de travail, repos du dimanche ; les

autres clauses nous semblent beaucoup moins nécessaires, et leur introduction moins urgente. Le quantum du salaire et la durée du travail seront ceux qui résulteront de l'accord préalable des syndicats patronaux et ouvriers ou de l'avis des commissions mixtes. Des barèmes seront annexés aux cahiers des charges. Ils contiendront le salaire minimum pour les ouvriers et aussi pour les demi-ouvriers (apprentis et vieillards), indiquant la proportion dans laquelle ils pourront être employés. Ils contiendront en outre le taux du salaire pour les heures supplémentaires. La surveillance, aussi peu inquisitoriale que possible, sera exercée par les ingénieurs de l'Administration qui inspectent déjà les travaux. Les sanctions seront l'amende, et, en cas d'infraction grave ou de récidive, l'exclusion temporaire ou définitive des adjudications.

Pour nous résumer, nous ne pouvons mieux faire que reproduire le vœu adopté le 10 décembre 1897 par le Conseil supérieur du travail et auquel nous nous rallions presque sans réserves au point de vue administratif comme au point de vue économique :

Le Conseil supérieur du travail émet le vœu que les décrets et ordonnances concernant les adjudications de travaux publics soient modifiés en vue d'introduire dans les cahiers des charges les clauses suivantes relatives aux conditions du travail.

1° Obligation pour l'entrepreneur de se conformer au taux des

salaires et à la durée du travail considérés comme normaux et courants dans les villes où le travail est exécuté et fixé par le cahier des charges.

Ces conditions de salaire et de durée de travail seront constatées par les administrations intéressées qui devront s'entourer de tous les renseignements nécessaires et prendre l'avis de Commissions mixtes composées en nombre égal de patrons et d'ouvriers ;

2° Repos hebdomadaire ;

3° Assurance des ouvriers contre les accidents du travail à la charge des patrons.

La violation de ces conditions devra, selon les circonstances et sous les garanties des clauses et conditions générales des cahiers des charges, donner lieu :

Soit à la retenue de tout ou partie du cautionnement, et, s'il y a lieu, à l'amende ;

Soit à la résiliation du contrat ou à la mise en régie des travaux à exécuter ;

Soit à l'élimination du délinquant des adjudications de même nature dans le même département.

L'introduction de ces clauses sera obligatoire dans les cahiers des charges des travaux de l'État et des départements. Elle sera facultative pour les travaux des communes et de ceux des établissements publics dont les adjudications sont actuellement soumises aux règles de l'ordonnance du 14 novembre 1837.

L'administration pourra, à n'importe quel moment de l'exécution des travaux, régler le nombre des ouvriers étrangers qui y seront employés, dans la mesure qu'elle jugera utile et possible.

C'est là, croyons-nous, pour l'application des « conditions du travail » en France, la meilleure formule pratique qu'on pût trouver.

Toutefois, et c'est là une observation de détail, le

vœu réclame la *modification* des ordonnances de 1836, de 1837 et du décret de 1882 : en droit nous ne l'estimons nullement nécessaire. D'autre part il est certain qu'en fait, la jurisprudence ne s'inclinera que devant un texte nouveau. Quel sera ce texte ? Il n'est pas indispensable que ce soit une loi, et un décret suffirait. L'intérêt de cette remarque est que, comme nous l'avons dit déjà, seule une loi pourrait au sens propre du terme « modifier » les ordonnances de 1836 et de 1837 : le Pouvoir Exécutif ne peut que les compléter sans en changer le principe, comme il l'a fait par le décret de 1882. Voilà pourquoi nous regrettons qu'on ait parlé de modification : cela semblerait à première apparence ne laisser à notre solution qu'une chance de succès, ne lui ouvrir qu'une voie, la voie législative, alors qu'il est préférable — et c'est au fond, pensons-nous, l'avis du Conseil supérieur — de solliciter la réalisation du vœu récemment émis à la fois du Pouvoir Exécutif et du Pouvoir Législatif.

Trois procédés sont donc possibles pour vaincre la résistance du Conseil d'État : proposition de loi d'initiative parlementaire, projet de loi déposé par le gouvernement ou décret rendu par lui.

Il est à souhaiter que d'une façon ou de l'autre le vœu du Conseil supérieur et celui de la Commission du travail de la Chambre reçoivent exécution : c'est

l'objet d'une revendication ancienne déjà et constante de la classe ouvrière, et il n'est ni juste ni opportun d'y résister.

Le principal obstacle qu'ait rencontré jusqu'ici et que rencontrera peut-être encore cette mesure, c'est qu'elle porte l'étiquette socialiste qu'on lui a fort gratuitement attribuée. Est-il besoin de répéter que c'est à tort, que ses plus ardents partisans en Angleterre et en Belgique ne sont point socialistes, qu'enfin elle est inscrite au programme social catholique, peu suspect de collectivisme? Cette confusion tient peut-être à ce fait que, jusqu'à présent, en France, cette mesure a été réclamée surtout par des hommes d'extrême-gauche. Cependant, dans la séance du 7 décembre 1897, un député qui n'est nullement socialiste, M. Dansette, montait à la tribune de la Chambre pour en réclamer l'application : « Le moins que nous puissions faire, disait-il, c'est de nous mettre d'accord sur les réformes qui ont été réalisées au dehors et qui ont fait leurs preuves... Je voudrais que cette question fût enfin résolue dans le sens des intérêts de l'ouvrier, comme en Allemagne, en Hollande et en Belgique » (1).

Il est à souhaiter que ces paroles soient entendues et que les querelles de mots ne s'éternisent pas. Il

(1) *J. Off.*, 8 décembre 1897, p. 2757.

n'y a pas, en effet, à se demander si telle mesure est socialiste ou si elle ne l'est pas, mais bien si elle est juste ou injuste, bonne ou mauvaise ; et ceux que poursuivrait, malgré tout, la hantise d'une concession faite aux socialistes, doivent se rappeler qu'un parti devient fort bien moins par les droits légitimes qu'on lui accorde que par ceux qu'on lui refuse.

Vu

Par le Président de la thèse,

G. BARRILLEAU.

Vu

Par le Doyen,

LE COURTOIS.

Vu et permis d'imprimer :

Poitiers, le 25 mars 1898.

Le Recteur,

H. CONS.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

Aucoc. — *Conférences de droit administratif.*

Ducrocq. — *Cours de droit administratif*, t. II, 7e édition (1897).

Simonet. — *Traité élémentaire de droit public et administratif.*

Batbie. — *Traité de droit public et administratif.*

Christophle. — *Traité des travaux publics.*

Dalloz. — *Répertoire.* (Travaux publics ; marchés de fournitures).

Pandectes françaises. — *Adjudications administratives.*

Sirey. — *Lois annotées.*

Lebon. — *Recueil des arrêts du Conseil d'État.*

Rigaud et Maulde.— *Répertoire de droit administratif municipal.*

Théodore Chevalier. — *Livre de poche des Entrepreneurs et concessionnaires de travaux publics.*

Chatignier. — *Commentaire des clauses et conditions générales* imposées aux entrepreneurs des Ponts et chaussées.

René et Frennelet. — *Clauses et conditions générales* régissant les entreprises de travaux des Ponts et chaussées (arrêté ministériel du 16 février 1892).

E. Lambert. — *La stipulation pour autrui.*

H. Pensa. — De l'intervention des municipalités dans la réglementation du travail (*Revue générale d'administration* : mai, juin, juillet 1891.)

Lambeau, chef de bureau à la Préfecture de la Seine, archiviste du Conseil municipal. — *Recueil annoté* des discussions, délibérations et rapports du Conseil municipal de Paris (publié suivant décision du Conseil par M.)

Cauwès. — *Cours d'Économie politique,* t. III.

Leroy-Beaulieu. — *Traité théorique et pratique d'Économie politique*, t. II.

Nouveau dictionnaire d'Économie politique. — *Travail* (Réglementation du).

Thorold Rogers. — *Interprétation économique de l'Histoire.*

R. P. Antoine. — *Cours d'Économie sociale.*

Office du travail. — *Note sur le minimum de salaire dans les travaux publics* en Angleterre, en Belgique, en Hollande, en Suisse, aux États-Unis et en France (1897).

Lavy. — *Rapport* fait au nom de la Commission du travail chargée d'examiner les propositions de loi relatives aux conditions du travail dans les travaux publics (Chambre des députés. Annexe au procès-verbal de la 2e séance du 10 mars 1898).

Keufer. — *Rapport* sur le système actuel des adjudications présenté au Conseil supérieur du travail au nom de la Commission permanente (1897).

Discussions au Conseil supérieur du travail belge. Deuxième session, 1893-94.— Première partie : Minimum de salaire (1 vol. in-4o, Bruxelles, Weissenbruch).

Rapport présenté au Conseil communal de Bruxelles au nom de la Commission d'enquête sur le minimum de salaire dans les cahiers de charges des adjudications publiques, et discussion au Conseil communal, 1896 (2 vol. Bruxelles, J. Baertzoen).

Government contracts (Wages). — Eyre et Spottiswoode, 1892.

Labor Laws of the united States, second special report of the commissioner of. Washington, 1896.

Louis Franck. — *Rapport* présenté au Congrès international d'Anvers sur la législation douanière et la règlementation du travail.

Le Foyer. — *Le minimum de salaire en Belgique*, (broch. Giard et Brière, 1897), ou la *Réforme sociale* (16 mars, 1er avril 1897).

Bouge. — *Les conditions du travail et le collectivisme.* Préface de M. Paul Deschanel (broch. Colin, 1896, ou *Revue politique et parlementaire*; août et septembre 1896).

Lagasse de Locht. — *Le minimum de salaire.*

Verhaegen. — *Le minimum de salaire.*

Keufer. — *Rapport* tendant à rechercher les moyens de parer aux funestes conséquences du système actuel des adjudications. (Fédération française des Travailleurs du livre, 20, rue de Savoie, Paris, 1896).

Le minimum de salaire dans les travaux publics. — Réponse au rapport de M. Bouvy, par un démocrate chrétien (broch. Imprim. Centrale. Liège).

Mataja. — *Le socialisme municipal* (*Revue d'Economie politique*, 1894-1895).

Veber. — *Les conditions du travail* de la ville de Paris. (*Revue socialiste*, avril 1897).

Vaillant. — *Exposé des motifs* de la proposition de loi du 30 janvier 1894 (*J. off.*, Doc. parl., Chambre, session ord., 1894, p. 103).

Rapport de la Commission extra-parlementaire chargée d'examiner les clauses et conditions des cahiers des charges des adjudications des marchés de l'État (*J. off.*, 17 mars 1898).

CONSULTER :

Bulletin de l'Office du travail (passim).

Revue du travail belge (mai, juillet, août 1896).

Revue sociale catholique belge (passim).

L'*Association catholique* (avril 1894, août 1895 et février 1897).

La *Réforme sociale* (16 août 1895).

La *Revue socialiste* (passim).

La *Sociologie catholique* (décembre 1896 et janvier 1897).

L'*Économiste français* (passim).

Le *Monde économique* id.

La *Démocratie chrétienne* id.

Journal « *La Réforme du Bâtiment* » (passim).

Journal « *La Corporation* » (passim).

TABLE DES MATIÈRES

Pages.

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE

ÉTUDE JURIDIQUE ET ADMINISTRATIVE

CHAPITRE I. — **Historique et état de la question en France** 11

La série de prix de la ville de Paris. — Annulation des délibérations du Conseil municipal. — Jurisprudence du Conseil d'État..... 11

CHAPITRE II. — **Motifs invoqués pour déclarer illégales les « conditions du travail »** 22

§ I. — Atteinte à la liberté du travail et à la liberté des conventions..... 23

§ II. — Altération du principe même du contrat d'adjudication : violation de l'article 1er des ordonnances de 1836 et 1837, méconnaissance du but de ce contrat qui est l'économie des deniers publics..... 27

§ III. — Violation de textes formels, en particulier de l'article 2 de la loi du 3 décembre 1888 51

§ IV. — Argument tiré de l'article 1119 du Code civil... 56

§ V. — Conclusion : légalité des « conditions du travail »..... 59

CHAPITRE III. — **Propositions de lois relatives aux « conditions du travail »**..... 61

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE ÉCONOMIQUE

Pages.

CHAPITRE IV. — **Légitimité des « conditions du travail »** 71

CHAPITRE V. — **Possibilité d'application** 84

§ I. — Mesure prétendue antiscientifique et impraticable 84

§ II. — Les conditions du travail à l'étranger 88

CHAPITRE VI. — **Utilité** 106

§ I. — Intérêt de l'Administration 106

§ II. — Intérêt des entrepreneurs 115

§ III. — Intérêt des ouvriers, ... 121

CHAPITRE VII. — **Procédés efficaces de réalisation** ... 130

§ I. — Détermination des « conditions du travail » 130

§ II. — Voies et moyens d'application 161

CONCLUSION 171

Grande Imprimerie de Blois, 2, rue Haute.
Directeur-Gérant : EMMANUEL RIVIÈRE, Ingénieur des Arts et Manufactures.
X 3579.

Cet ouvrage a été imprimé par des ouvriers payés au tarif accepté par la Fédération des Travailleurs du Livre pour la région.

GRANDE IMPRIMERIE DE BLOIS.
Directeur-Gérant : Emmanuel Rivière, Ingénieur des Arts et Manufactures.